

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2013/2014



TII

**EMPREGO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA EM MISSÕES
NO ÂMBITO DA DEFESA NACIONAL**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**EMPREGO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA EM
MISSÕES NO ÂMBITO DA DEFESA NACIONAL**

MAJ GNR CAV Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 13/14

Pedrouços 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**EMPREGO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA EM
MISSÕES NO ÂMBITO DA DEFESA NACIONAL**

MAJ GNR CAV Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 13/14

Orientador: MAJ GNR INF António Manuel Barradas Ludovino

Pedrouços 2014



Agradecimentos

A realização deste trabalho, além de um processo de investigação, é o culminar de um ano de intensa atividade académica.

O conteúdo desta página, não sendo fundamental para o tema desenvolvido, representa o momento certo para enaltecer a importância de todos os que influenciaram ou “foram influenciados” por este período de dedicação aos estudos.

O meu primeiro agradecimento vai para o MAJ GNR António Ludovino, amigo de longa data, pela disponibilidade revelada, pelas críticas e pelo apoio dedicado na orientação do trabalho.

Pela valiosa contribuição dada para o desenvolvimento do trabalho, expresso, ainda, o meu profundo reconhecimento e gratidão ao TGEN Vaz Antunes, ao MGEN Agostinho Costa, ao MGEN Rui Moura, ao COR GNR INF Gervásio Branco, ao COR GNR INF Albano Pereira, ao COR GNR INF Francisco Rodrigues, ao TCOR GNR AM Pona Carreira, ao TCOR GNR INF Fernando Bessa, ao TCOR GNR INF Paulo Silvério, ao MAJ GNR CAV Mauro Ferreira, ao MAJ ART Carlos Mimoso, ao MAJ INF Ribeiro de Faria e ao MAJ INF País dos Santos.

Os principais influenciados com este regresso aos bancos da escola têm sido a minha mulher, Susana, e os meus filhos, Margarida e Daniel. A ela, o meu agradecimento pelas inúmeras trocas de impressões e comentários ao trabalho e, acima de tudo, pela paciência e dedicação ao longo destes meses. A eles, o meu agradecimento pela compreensão sempre manifestada apesar do “débito” de atenção.



Índice

Introdução.....	1
a. Introdução ao tema e definição do contexto em que o estudo se desenvolve	1
b. Justificação do estudo.....	1
c. Objeto de estudo e sua delimitação	2
d. Definição dos objetivos da investigação	2
e. Metodologia adotada	2
f. Organização do estudo	4
1. A Defesa Nacional e o atual Ambiente Operacional.....	6
a. Do Ambiente Operacional.....	6
(1) Aproximação concetual.....	6
(2) Natureza da ameaça.....	7
(3) Conflitualidade atual	9
b. Da Defesa Nacional.....	10
(1) Aproximação concetual.....	10
(2) Enquadramento legal.....	12
c. Síntese conclusiva	13
2. O emprego do Instrumento Militar: em particular, a Componente Terrestre.....	14
a. Princípios gerais	14
b. Espectro das operações.....	15
c. Operações militares: principais características, tarefas e finalidades.....	16
d. Síntese conclusiva	24
3. A Guarda Nacional Republicana no âmbito da Defesa Nacional	25
a. Enquadramento legal.....	25
(1) Estado de Guerra e Estados de Exceção.....	26
(2) Da dependência operacional do CEMGFA.....	29
b. Áreas de emprego: principais características, tarefas e finalidades	31
c. Síntese conclusiva	34
4. A Guarda Nacional Republicana em missões militares	35
a. A importância da natureza <i>gendármica</i>	35
b. Capacidades de intervenção	37
(1) Operação <i>Iraqi Freedom</i>	37



(2) Operação <i>Althea</i>	41
c. Síntese conclusiva	43
Conclusões.....	44
a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido.....	44
b. Apresentação dos contributos para o conhecimento	44
c. Considerações de ordem prática e recomendações	50
Bibliografia.....	52

Índice de Apêndices:

Apêndice 1 – Corpo de Conceitos	Ap1-1
Apêndice 2 – Súmula das Entrevistas.....	Ap2-1
Apêndice 3 – DVD com transcrição das Entrevistas.....	Ap3-1
Apêndice 4 – Linha de Orientação Metodológica	Ap4-1

Índice de Figuras:

Figura N.º 1 - Espectro do Conflito	16
Figura N.º 2 - O espectro do conflito e os temas de campanha	17
Figura N.º 3 - Espectro total e temas de campanha	17
Figura N.º 4 - Conceito Operacional	18
Figura N.º 5 - Ligação entre tarefas primárias e áreas de estabilização	21
Figura N.º 6 - Relação entre defesa do TN, apoio civil, proteção civil e SI.....	23
Figura N.º 7 - Dupla dependência ministerial	25
Figura N.º 8 - Posição da GNR no Sistema Nacional de Forças	26
Figura N.º 9 - Estrutura Orgânica da GNR.....	32
Figura N.º 10 - <i>Security Gap</i>	37
Figura N.º 11 - Missões do Subagrupamento ALFA.....	39
Figura N.º 12 - Missões da MSU.....	39
Figura N.º 13 - Missões da EGF	42

Índice de Tabelas:

Tabela N.º 1 - Operações Ofensivas	19
Tabela N.º 2 - Operações Defensivas	20



Tabela N.º 3 - Operações de Estabilização	22
Tabela N.º 4 - Operações de Apoio Civil	22
Tabela N.º 5 - Tarefas de Transição	23
Tabela N.º 6 - Funções das <i>Gendarmeries</i>	31
Tabela N.º 7 - Missões de natureza militar da GNR	32
Tabela N.º 8 - Missões da GNR na Operação <i>Althea</i>	43



Resumo

O ambiente de segurança associado ao atual Contexto Internacional (CI) é hoje caracterizado pela emergência de novas ameaças e novas formas de conflito, que influenciam fortemente o Ambiente Operacional (AO) e impuseram alterações relevantes no domínio da Segurança e Defesa (S&D).

A nossa investigação visa, por isso, a análise do quadro das missões de natureza militar da Guarda Nacional Republicana (GNR) face ao atual AO, tendo como principal propósito aferir da sua conformidade e adequabilidade e, numa perspetiva atualista e prospetiva, contribuir para um melhor esclarecimento de possíveis áreas de emprego para a GNR no âmbito da Defesa Nacional (DN).

Quanto ao percurso metodológico, seguimos a abordagem sugerida por Quivy & Campenhoudt (2008), tendo o modelo de análise sido construído com base no método hipotético-dedutivo. A metodologia, por sua vez, enfatiza a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema. Elemento fundamental para o desenvolvimento da investigação foram as entrevistas realizadas a personalidades de reconhecida competência profissional e académica nas temáticas abordadas.

Para podermos concluir sobre a conformidade e o alinhamento do quadro das missões de natureza militar da GNR face ao atual AO, fomos caracterizá-lo, em linhas gerais, realçando a natureza das atuais ameaças e o tipo de conflitualidade delas emergente. Por tais aspetos condicionarem o emprego do Instrumento Militar (IM) e terem obrigado à harmonização da sua doutrina estratégica e operacional, lançámos também um olhar mais atento às características, tarefas e finalidades das operações militares desenvolvidas hoje em todo o espectro do conflito. No entanto, o âmago do presente estudo impôs ainda que, sem descurar o quadro constitucional e legal vigente, olhássemos para o objeto e fins da DN e procurássemos neles enquadrar a participação da GNR, realçando as missões que a mesma tem vindo a desempenhar no domínio da S&D.

Como principais resultados destacamos que, embora haja ainda um caminho a percorrer na clarificação de alguns aspetos relevantes para o emprego da GNR no âmbito da DN, as suas missões de natureza militar estão em linha e respondem às exigências do AO contemporâneo, revelando as suas forças capacidades que permitem mesmo considerá-la um “instrumento” indispensável nos modernos Teatros de Operações (TO).



Abstract

The security environment associated with the current international context, is today characterized by the emergence of new threats and new forms of conflict, which strongly influence the operational environment (OE) and imposed significant changes in the field of security and defense.

Our research aims is, therefore, the analysis of the Guarda Nacional Republicana (GNR) military missions in the current OE, with the primary purpose of assessing their suitability and compliance and, in a prospective and actual perspective, contribute to a better understanding of possible areas of employment for the GNR in National Defense (ND).

Regarding the methodological terms, we follow the approach suggested by Quivy & Campenhoudt (2008), and the analysis model was built based on the hypothetical-deductive method. The methodology, in turn, emphasizes the literature and documents on the subject. Fundamental to the development of our research were the interviews with entities of recognized competence in each of the areas addressed.

In order to conclude on compliance and alignment of GNR military missions to the current OE, we characterize it in general terms, highlighting the nature of today's threats and the type of conflict emerging from them. Because its influence in the employment of the Military Instrument (MI) forced to align its strategic and operational doctrine, we also launched a closer look at the characteristics, tasks and purposes of military operations conducted today across the conflict spectrum. However, the core of this study also required that, without neglecting the constitutional and legal frame, we looked at the object and purpose of the ND and we tried to fit the participation of GNR in them and detach the missions that it has come to play in this field.

The main results highlight were that, although there is still a way to go in clarifying some relevant aspects of GNR employment in ND, their military missions are in line and meet the requirements of contemporary OE, revealing their forces capabilities that allows to consider it an indispensable "tool" in modern operations theatres.



Palavras-Chave:

Ambiente Operacional; Defesa Nacional; Estado de Guerra; Estados de Exceção;
Forças Armadas; GNR.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM – Armas de Destruição Massiva
AJP – *Allied Joint Publication*
AO – Ambiente Operacional
AR – Assembleia da República
CE – Conselho de Estado
CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM – Conceito Estratégico Militar
CEMGFA – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CI – Contexto Internacional
CIMIC – Cooperação Civil Militar
CIMIN – Comité Interministerial de Alto Nível
CNU – Carta das Nações Unidas
COR – Coronel
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CT – Componente Terrestre
DLG – Direitos, Liberdades e Garantias
DN – Defesa Nacional
DM – Defesa Militar
DVD – *Digital Versatile Disc*
EE – Estado de Emergência
EES – Estratégia Europeia de Segurança
EG – Estado de Guerra
EGF – *European Gendarmerie Forces*
ES – Estado de Sítio
EUA – Estados Unidos da América
EUFOR – *European Union Multinational Stabilization Force*
FM – Forças Militares
FS – Força de Segurança



FT – Forças Terrestres
FFAA – Forças Armadas
FFS – Forças de Segurança
FFSS – Forças e Serviços de Segurança
FPU – *Formed Police Units*
GNR – Guarda Nacional Republicana
H – Hipótese
HUMINT – Recolha de Informações de Fontes Humanas
ICTY – *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*
IDN – Instituto de Defesa Nacional
IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares
IJTF – *Italian Joint Task Force*
IM – Instrumento Militar
IPU – *Integrated Police Unit*
LDN – Lei da Defesa Nacional
LDNFA – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOGNR – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LSI – Lei de Segurança Interna
MAI – Ministro da Administração Interna
MDN – Ministro da Defesa Nacional
MGEN – Major-General
MND-SE – Divisão Multinacional Sudeste
MSU – *Multinational Specialized Unit*
NEP – Norma de Execução Permanente
NH – Nação Hospedeira
ONU – Organização das Nações Unidas
OPCOM – Comando Operacional
OPCON – Controlo Operacional
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAR – Proteção da Área da Retaguarda



PD – Pergunta Derivada

PDE – Publicação Doutrinária do Exército

PDN – Política de Defesa Nacional

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PIFWCs – *Persons Indicted for War Crimes*

PP – Pergunta de Partida

PR – Presidente da República

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RESEE – Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

RGSGNR – Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana

RMOP – Restabelecimento e Manutenção da Ordem Pública

SFN – Sistema de Forças Nacional

S&D – Segurança e Defesa

SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SI – Segurança Interna

SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SN – Segurança Nacional

SPU – *Stability Police Units*

TCOR – Tenente-Coronel

TGEN – Tenente-General

TN – Território Nacional

TO – Teatro de Operações

UE – União Europeia

VIP - *Very Important People*



Introdução

a. Introdução ao tema e definição do contexto em que o estudo se desenvolve

O mundo contemporâneo tem vindo a assistir a uma profunda alteração do sistema internacional. O fim da Guerra Fria e os atentados de Nova Iorque, Bali, Madrid, Londres e Mumbai, entre outros, não só contribuíram para a consolidação de uma nova ordem mundial, como reforçaram a convicção de que os Estados teriam de fazer mais e melhor em matéria de Segurança. O domínio da segurança e defesa (S&D), fruto desta mudança na perceção do ambiente securitário, tem sido amplamente influenciado. De tal forma, que o processo de resposta formal dos vários atores internacionais “tem passado pelo crescendo da Segurança Coletiva, da Segurança Cooperativa e em especial da Segurança Humana, com mais Indivíduo e menos Estado, mais espaço e menos Fronteiras” (Borges, 2013).

Foi esta reconfiguração do Contexto Internacional (CI) e a consequente ampliação do conceito de segurança, que obrigou ao recente reajustamento das políticas de S&D e tornou imprescindível a harmonização de toda a doutrina estratégica e operacional das Forças Armadas (FFAA) (Monteiro, 2013, p. 10), impondo, assim, que se lance um olhar mais atento à possibilidade do emprego da Guarda Nacional Republicana (GNR) em missões no âmbito da Defesa Nacional (DN).

b. Justificação do estudo

A GNR é uma Força de Segurança (FS) de natureza militar que, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna (SI) e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da Política de Defesa Nacional (PDN). É neste último patamar que as suas forças podem ser colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), cumprindo, em cooperação com as FFAA, as missões militares que lhe forem cometidas (Assembleia da República, 2007).

Este quadro que, de forma resumida, acabámos de delinear, pressupõe a existência de determinadas competências que confirmam à GNR um certo grau de interoperabilidade com as FFAA. Daí que, assuma especial relevo, a análise das missões que a GNR poderá assumir neste domínio e a sua conformidade com a doutrina e com os princípios gerais de emprego do Instrumento Militar (IM).



c. Objeto de estudo e sua delimitação

O objeto da nossa investigação será, portanto, a própria GNR enquanto força militar suscetível de ser colocada na dependência operacional do CEMGFA. Contudo, atentos aos objetivos estabelecidos na distribuição do tema e dada a amplitude e as múltiplas hipóteses de investigação que o mesmo encerra, o nosso estudo incidirá na análise das missões de natureza militar que a GNR poderá executar, em cooperação com as FFAA, perante uma ameaça que tem subjacente a verificação de uma agressão direta, efetiva ou iminente, ao Território Nacional (TN).

Para tanto, tomaremos como referência a doutrina nacional estabelecida para o emprego de forças da Componente Terrestre (CT) do Sistema de Forças Nacional (SFN), em todo o espectro do conflito. A opção tomada deve-se, exclusivamente, ao facto das suas forças serem também predominantemente terrestres e existir, como veremos, um manifesto nexo de complementaridade nas missões que desenvolvem neste domínio.

Por último, importa realçar que embora não se integrando no objeto do nosso estudo, as missões realizadas pela GNR no quadro da satisfação dos compromissos internacionais do Estado Português, constituem uma fonte de informação de relevo para aquilo que aqui mais nos interessa: a experiência, o conhecimento e as lições apreendidas no emprego das suas forças e meios num ambiente de violência generalizada.

d. Definição dos objetivos da investigação

O objetivo geral da nossa investigação tem como escopo fundamental, a análise do quadro das missões de natureza militar da GNR face ao atual Ambiente Operacional (AO). Além de procurarmos concluir sobre a sua conformidade e adequabilidade, pretendemos realizar um estudo que, numa perspetiva atualista e prospetiva, contribua para um melhor esclarecimento de possíveis áreas de emprego para a GNR no âmbito da DN.

Perante este objetivo e atentos à delimitação atrás estabelecida, definimos como objetivos específicos: caracterizar o atual AO; analisar o objeto e fins da DN; caracterizar o emprego de Forças Terrestres (FT); e, ainda, analisar as missões de natureza militar da GNR, bem como as suas capacidades de intervenção neste domínio.

e. Metodologia adotada

Dada a especificidade do tema em análise e perante a limitação formal imposta ao presente trabalho, no que concerne à sua dimensão, importa realçar que optámos por



colocar a definição dos principais termos e conceitos utilizados ao longo do nosso estudo no Apêndice 1 – Corpo de Conceitos.

Quanto ao percurso metodológico, seguimos a abordagem sugerida por Quivy & Campenhoudt (2008) e adotada, como referência, pelo Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

A metodologia seguida, por sua vez, enfatiza a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema. Recorremos, no essencial, a diplomas legais, estudos e reflexões publicados, nos diversos suportes, bem como a artigos de opinião, tentando, desta forma, abordar diferentes perspetivas de análise, das quais procurámos retirar as necessárias conclusões.

Elemento fundamental para o desenvolvimento da investigação foram as entrevistas realizadas a personalidades de reconhecida competência profissional em cada uma das áreas abordadas¹, cujos aspetos mais relevantes optámos por destacar em súmula (Apêndice 2). Porém, todas as entrevistas foram totalmente transcritas e encontram-se disponíveis para consulta no *Digital Versatile Disc* (DVD) em Apêndice 3.

O modelo de análise construído baseou-se no método hipotético-dedutivo, cuja construção parte de teorias e normas identificadas e validadas, terminando com a observação dos acontecimentos a estudar. Este modelo permite gerar - através de um trabalho lógico - hipóteses, conceitos e indicadores, para os quais se terão de procurar correspondentes no contexto real.

Neste sentido, no início da investigação definimos a Pergunta de Partida (PP) que orientou todo o trabalho: as missões de natureza militar da GNR estão alinhadas com o atual AO?

Procurando dar corpo e resposta a esta questão, estabelecemos as seguintes Perguntas Derivadas (PD):

PD1: Como se caracteriza a DN face ao atual AO?

PD2: Como se caracteriza a atual doutrina de emprego de FT?

PD3: Que participação pode assumir a GNR na DN?

PD4: A GNR está apta para cumprir missões militares no atual AO?

Após a identificação das questões, e com base no estado da arte e em contactos estabelecidos em entrevistas exploratórias com vários elementos do corpo de docentes do IESM, estabelecemos que as Hipóteses (H) a confirmar/infirmar seriam:

¹ TGEN Vaz Antunes, MGEN Agostinho Costa, MGEN Rui Moura, COR GNR Gervásio Branco, COR GNR Albano Pereira, COR GNR Francisco Rodrigues, TCOR GNR Fernando Bessa e TCOR GNR Paulo Silvério.



H1: Profundamente marcada pelo CI, a DN evidencia hoje uma conceção mais ampla de Segurança e estratégias de ação adequadas, necessárias e realistas, de uma verdadeira política de Segurança Nacional (SN).

H2: O atual AO exige o emprego de Forças Militares (FM) orientadas para a segurança e assistência das populações, colocando as operações de estabilização e de apoio civil no mesmo patamar de importância das operações ofensivas e defensivas.

H3: Atenta a sua natureza, a GNR pode desempenhar um leque alargado de missões militares, em complemento das FFAA.

H4: A GNR possui uma capacidade de intervenção robusta, capaz de lidar com múltiplos cenários de elevada instabilidade e risco, estando apta para fazer face a situações em que as FM e de polícia civil estão menos vocacionadas, e que tendencialmente ocorrem nas fases de estabilização dos conflitos.

Para uma melhor compreensão das opções desenvolvidas, apresentamos em Apêndice 4 o mapa da Linha de Orientação Metodológica.

Importa referir, ainda, que para nos auxiliar na referenciação utilizámos a ferramenta integrada no *Microsoft Word* 2010, estilo *Harvard-Anglia*, nos termos previstos na Norma de Execução Permanente (NEP) ACA-018, 2.d.(6)(b).

f. Organização do estudo

O nosso estudo está organizado em quatro capítulos, todos eles inter-relacionados. Servindo de enquadramento teórico e concetual, no primeiro capítulo, fazemos uma breve aproximação ao conceito de AO, que caracterizamos numa análise com forte pendor prospetivo, realçando a natureza das atuais ameaças e o tipo de conflitualidade delas emergente, cujas tendências constituem uma forte condicionante para o emprego de FM. Revisitamos, ainda, o conceito de DN, procurando estabelecer o seu objeto e fins e verificar em que medida o atual quadro constitucional e legal se adequa aos mesmos.

No segundo capítulo, dedicamos a nossa atenção à doutrina que estabelece o emprego de FT, analisando as principais características e tarefas das operações militares desenvolvidas em todo o espectro do conflito face ao atual AO, procurando identificar as suas principais finalidades, de modo a podermos sinalizar eventuais “pontos de contacto” com as missões de natureza militar da GNR.

No terceiro capítulo, começamos por traçar o quadro normativo que estabelece e regula a participação da GNR no domínio da DN, destacando as situações relativas aos



estados de guerra e de “exceção constitucional” e em que termos se prevê que as suas forças sejam colocadas na dependência operacional do CEMGFA. Passamos, depois, à análise das suas missões de natureza militar, procurando saber em que medida as mesmas poderão, ou não, responder às exigências do atual AO.

No quarto capítulo, realçando a importância que as Forças de Segurança (FFS) de natureza militar² assumem nos modernos TO, recorreremos a duas situações de emprego de forças da GNR em missões internacionais, a fim de identificar as suas capacidades de intervenção em cenários de conflito e violência generalizada, indicadores que permitirão, em concreto, aferir da conformidade e adequabilidade das suas missões militares ao AO contemporâneo e, bem assim, de eventuais contributos operacionais para a DN.

Na última parte, de conclusões, apresentamos o resultado do estudo efetuado, tentando validar as H e responder às PD e PP que orientaram a investigação.

² Ao longo do presente estudo também designadas por *Gendarmeries*, conceito internacionalmente utilizado para as definir (Alves, 2008b).



1. A Defesa Nacional e o atual Ambiente Operacional

Ao longo do presente capítulo iremos revisitar os conceitos basilares que sustentam o nosso estudo. Partindo da conjuntura securitária que hoje marca o CI, a ideia central passa por desenvolver uma abordagem que permita estabelecer a configuração do AO contemporâneo e identificar o objeto e fins que enformam a DN.

a. Do Ambiente Operacional

(1) Aproximação concetual

A globalização e a revolução tecnológica que a acompanha abriram portas a um processo de integração política, económica, social e cultural a nível mundial, criando um quadro de interdependência crescente, uma forte tendência de homogeneização e novas condições de progresso. Ao fazê-lo, propiciaram, também, uma difusão de ameaças e riscos, que incluem tanto a projeção das redes terroristas e de crime organizado, como a proliferação das armas de destruição massiva (ADM), a fragilização de Estados e o potencial devastador dos ataques cibernéticos, cuja complexidade se agudizou com a crise económica e financeira internacional das últimas décadas (CEDN, 2013).

O atual CI caracteriza-se “tanto por uma multiplicação de crises, como pelo aumento da conflitualidade e da turbulência que antecipam transformações substanciais nos equilíbrios internacionais e no ambiente de segurança dos Estados”, com implicações ao nível da crescente instabilidade e imprevisibilidade, impondo “uma cuidada identificação dos cenários onde os interesses nacionais podem ser postos em causa e uma permanente avaliação dos mecanismos de resposta indispensáveis para os defender” (CEDN, 2013).

Acompanhando esta tendência, o atual AO tem revelado um elevado nível de instabilidade e um estado de conflito persistente (Exército, 2012, p. 1_1). A diversidade do emprego das FM, em diferentes tipologias de conflito, em cenários díspares, com ou sem inimigo declarado, são contornos que definem a complexidade do atual AO (Exército, 2012, p. 1).

A doutrina define hoje o AO como o “conjunto de condições, circunstâncias e influências que afetam o emprego de FM e influem nas decisões do comandante” (Exército, 2012, p. B_2). Além de todos os sistemas inimigos, adversários, amigos e neutrais dentro do espetro do conflito, o AO inclui também o entendimento do ambiente



físico, da governação, da tecnologia, dos recursos e da cultura da população local (Exército, 2012, p. 1_1).

Por outro lado, a sua melhor compreensão impõe ainda que se considerem fatores como as diferenças culturais, a demografia, as características físicas do terreno e o ambiente. Estes fatores, que incluem crises humanitárias, diferenças religiosas e étnicas, terreno complexo e difícil, condições climáticas extremas, entre outras, “têm tanto impacto nas operações militares que muitas vezes se tornam centros de gravidade ou um santuário para as potenciais ameaças” (Exército, 2012, pp. 1_5 - 1_6).

De acordo com a Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 3-00 OPERAÇÕES, de abril de 2012, as tendências que mais afetarão a conduta das operações, ou seja a utilização do IM, são a globalização, a tecnologia, as alterações demográficas, a urbanização, o aumento das necessidades de recursos essenciais, as alterações climáticas e as catástrofes naturais, a proliferação de ADM, e, ainda, os Estados falhados (Exército, 2012, p. 1_1).

Porém, a par dos fatores e tendências enunciados, o AO tem sido amplamente influenciado pela natureza das atuais ameaças e do tipo de conflitualidade delas emergente. Compreender tal dinâmica revela-se essencial para que se encontrem as soluções mais adequadas para fazer face aos desafios atuais e futuros da S&D.

(2) Natureza da ameaça

O ambiente de segurança internacional caracteriza-se hoje pela incerteza e imprevisibilidade de um conjunto de novos riscos e ameaças, que por vezes evoluem para crises profundas. Para salvaguarda da Segurança, o Estado tem de avaliar permanentemente ameaças de diferentes tipos a que está ou poderá vir a estar sujeito (Prata, 2007). Os seus efeitos, mais do que nunca, tornaram-se problemas globais que nenhum país parece ser capaz de resolver sozinho.

Alertando para o facto de serem insuficientes para caracterizar os atuais e futuros inimigos e adversários, a doutrina divide as ameaças em quatro categorias: *tradicionais*, constituídas por Estados que empregam capacidades militares de forma convencional; *irregulares*, constituídas por oponentes que empregam métodos e meios não convencionais para atingir os seus objetivos; *catastróficas*, que envolvem a aquisição, posse e emprego de ADM; e, ainda, *desestabilizadoras*, que envolvem o desenvolvimento de novas tecnologias que são empregues pelo inimigo ou adversário com a finalidade de reduzir ou anular as



vantagens das nossas forças em determinados domínios operacionais críticos (Exército, 2012, pp. 1_6-1_7).

A origem da ameaça deixou de ser considerada apenas outro Estado ou coligação de Estados, passando a incluir simples grupos sociais que, embora não dispendo da capacidade militar de um Estado, conseguem influenciar a vontade política deste, sem que, em resposta, este possa usar do seu poder para os aniquilar (Prata, 2007).

Garcia (2010, p. 224), a este respeito, explica-nos “que com a implosão a Leste, a ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a um período de anormal instabilidade, com uma ampla série de focos de convulsão regionais e múltiplos radicalismos”; e conclui, assim, “que no presente, a violência global, que é permanente, manifesta-se sobretudo de uma forma assimétrica, não tem uma origem clara, pode surgir em qualquer lugar e apresentar um cariz subversivo”.

De facto, é a *configuração assimétrica* das atuais ameaças que tem ditado a agenda das políticas de S&D, bem como todos os domínios a elas interligados. Sendo muitas vezes associadas ao conceito de guerra não convencional, as ameaças assimétricas mais não são do que conflitos, em que o beligerante mais fraco do ponto de vista militar, define estratégias que compensem essas fraquezas e que podem ser não militares, i.e., conflitos entre um poder militar formal e um poder informal, menos bem equipado e preparado, mas com grande capacidade de resiliência (Lourenço, 2013, pp. 6-7).

De acordo com Borges (2005, p. 171), ao apresentarem características transnacionais e ultraterritoriais, as atuais ameaças vieram retirar algum espaço de intervenção local e regional ao Estado, como entidade soberana, levantando questões estruturais ao nível da identificação das fronteiras da segurança interna e externa, assim como dos órgãos, organizações, ou forças responsáveis pela sua garantia.

Santos (2001, cit. por Silva, 2011, p. 53), por sua vez, esclarece que o que tornou estas ameaças “novas” foi o facto das mesmas surgirem associadas à era da informação e da globalização, potenciando assim os seus efeitos. Segundo o mesmo autor, são estes mesmos efeitos que têm inclusivamente justificado o alargamento do conceito de segurança em curso, atraindo para a área da segurança coletiva fenómenos que, noutros tempos, se encontravam ligados à segurança individual.

No que diz respeito às ameaças e riscos que Portugal enfrenta, elas decorrem, em grande medida, das conceções definidas no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE). São ameaças e riscos transnacionais,



promovidas por atores cada vez mais difusos, e que exigem um conceito de segurança cooperativa, que assenta no reconhecimento de que a segurança de cada um dos Estados, só pode hoje ser garantida através de um esforço conjunto, de carácter multilateral, no quadro das organizações a que pertencemos (Teixeira, 2009, p. 17). É este, aliás, o quadro definido pelo atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e Conceito Estratégico Militar (CEM).

(3) Conflitualidade atual

A maneira de fazer a guerra é também hoje muito diferente do passado. Não que a natureza da guerra tenha mudado, mas o seu carácter e a sua condução têm evoluído e acompanhado de forma natural as alterações introduzidas pelo CI e pelo próprio AO. Segundo Telo (2004, pp. 23-24), a recente guerra do Iraque é um caso típico dos novos conflitos, onde todas as ações militares visaram, não os objetivos tradicionais de destruir as forças do inimigo ou ocupar terreno, mas sim objetivos políticos ou psicológicos. A violência continua a ser a essência dos atuais conflitos, porém, limitada pelos fins que se pretende atingir (Silva, 2011, p. 44).

Contrariando o tradicional conceito de guerra entre Estados, hoje assiste-se a uma proliferação de conflitos regionais e intraestatais, que têm conduzido a um aumento da instabilidade regional e, conseqüentemente, global (Bernardino, 2013, pp. 1-2). Não será por isso alheio o facto, das guerras contemporâneas, acentuadamente depois de 1945, serem cada vez menos entre Estados e contemplarem outros atores, infra e supraestatais, capazes de executar ações militares (Garcia, 2010, pp. 97-98).

A este respeito, Smith (2006, cit. por Silva, 2011, pp. 45-46) advoga que a guerra no seu sentido mais estrito já não existe e que hoje assistimos a conflitos e confrontos com características diferentes, sob um paradigma também ele diferente, assente, no essencial, em seis tendências. A primeira, que o uso da força militar deixou de ter o objetivo direto de derrotar ou aniquilar um inimigo, mas antes de criar as condições de segurança necessárias para que exista uma intervenção humanitária ou eliminar, pontualmente, um governo que, em tese, possa pôr em causa a paz e segurança internacional. A segunda, que os combates se travam essencialmente em meio urbano, no seio das populações e sob a observação da comunidade mundial através dos *media*. A terceira, que como nos modernos conflitos não se pretende obter uma vitória militar clara, total e definitiva, a presença internacional tende a perdurar por vários anos. A quarta, que as operações militares são sempre planeadas e



executadas de forma a preservar a força constituída. A quinta, que o armamento e equipamento são frequentemente utilizados para fins diferentes para os quais foram concebidos, i.e., as atuais táticas de combate forçam os exércitos convencionais a combater de acordo com outros padrões, onde os modernos equipamentos têm pouca utilidade. A última, que as operações militares são organizadas de forma multinacional, contra um ator ou atores não estatais, muito devido ao facto de não ser possível a um só Estado manter os recursos necessários para suportar a sustentação das FM durante um longo período.

De sublinhar, que, segundo Bernardino (2013, pp. 2-4), a própria perspetiva da resolução de conflitos tem vindo a mudar, em especial, porque a atual relação entre as superpotências da guerra fria fez desaparecer o mito dos conflitos regionais pela ideologia e pela simples competição militar, tornando, dessa forma, os conflitos mais político-ideológicos e menos estratégico-operacionais e de cariz militar. Neste sentido, o mesmo autor diz-nos que no início do século XXI e devido ao crescente grau de complexidade dos conflitos de natureza regional, temos vindo a assistir a uma desmultiplicação e ao emprego combinado de FM, policiais e de agentes civis, que convergem para uma concertação de soluções multinacionais e multidisciplinares para a resolução das crises e dos conflitos, pretendendo-se, dessa forma, fazer face a uma combinação das ameaças, com uma combinação de soluções. Ainda de acordo com Bernardino (idem, p. 6), esta perceção deriva do facto dos problemas securitários dos Estados terem origem no seu interior e serem, em larga medida, questões sem qualquer tipo de cariz militar.

b. Da Defesa Nacional

(1) Aproximação concetual

A DN, a Defesa Militar (DM) e a SN são conceitos diferentes muitas vezes confundidos. Há quem fale em DN com o significado de DM, sendo este elemento e todos os que hoje são parte indiscutível da Defesa, incluídos na SN; há quem considere a Segurança como a finalidade última da Defesa; e há, ainda, quem a refira como um meio para atingir outras finalidades (Cardoso, 1983, p. 97).

Constituindo a DN uma atividade do Estado destinada a preencher um dos seus fins mais essenciais, que é o da Segurança, é hoje comumente aceite que ela representa “o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e sectorialmente,



permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a SN” (IDN, 2013a, p. 29).

Por sua vez, a SN é definida como uma “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade da ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (IDN, 2013a, p. 29).

Estes conceitos refletem a discussão havida desde o fim da Guerra Fria em torno da desadequação da abordagem tradicional de segurança, centrada no Estado e no IM, bem como da necessidade de alargamento e aprofundamento do conceito de segurança. O contexto de segurança passou, desde então, a ser marcado por uma multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, simultaneamente transnacionais e subestatais, que constituem ameaças à SN e internacional (Leitão, 2000, pp. 258-259).

Neste quadro, a segurança deixou de ter como única ou principal referência o Estado, ganhando relevo a segurança dos indivíduos e comunidades. Paralelamente, assistiu-se a uma clara diluição da distinção entre as dimensões interna e externa de segurança. A este propósito, salienta Tomé (2010, p. 27) que “as ameaças à segurança não se restringem às fronteiras nacionais, estão relacionadas entre si e devem ser encaradas nos planos tanto nacional como intraestatal, regional e internacional”.

A emergência de novas ameaças alterou profundamente a visão da Segurança, cujo conceito se alargou, não se confinando apenas à vertente militar, mas sendo transversal a todos os sectores de atividade, abarcando áreas como a economia, o ambiente e o crime organizado (Garcia, 2010, p. 305). Consequentemente, outros conceitos, mormente o de DN, entraram em revisão.

A DN passou, assim, a ter como objetivos fundamentais não só a capacidade para garantir a segurança do Estado e dos cidadãos, mas também a capacidade para projetar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em prol da segurança internacional e da paz. O atual CI aponta, pois, para uma conceção mais ampla da segurança com reflexos na doutrina estratégica e operacional, na definição das estruturas de comando e controlo e nas próprias missões das FFAA (Oliveira, 2010, p. 18).



Ainda assim, a DN não poderá deixar de ser entendida como o conjunto de estratégias e ações traçadas para garantir a SN, incluindo duas componentes que, embora diversas, se complementam: a DM, que se traduz na defesa contra agressões armadas, reais ou latentes, provenientes do exterior; e a defesa não militar (ou defesa civil), que inclui desde a SI e proteção civil, até à defesa económica e cultural do país.

(2) Enquadramento legal

A DN encontra-se expressamente consagrada no Título X da parte III da Constituição da República Portuguesa (CRP). Enuncia o n.º 1 do artigo 273.º da CRP, que é obrigação do Estado assegurar a DN, cujos objetivos, elencados no n.º 2 do mesmo normativo, são garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

Não contendo a CRP uma definição do conceito de DN, o mesmo viria a ser consagrado no artigo 1.º da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA).

Segundo Amaral (cit. por Sousa, 2008, p. 22), com a aprovação da LDNFA, o legislador optou por uma conceção intermédia de DN que se caracterizava por, de um lado, restringir o conceito de DN à proteção perante a ameaça externa, mas admitindo, por outro, que em função desta a DN tem de assumir um caráter global e interministerial, não podendo de modo nenhum ser confinada exclusivamente ao vetor militar.

A atual Lei da Defesa Nacional (LDN)⁵, na senda do n.º 2 do artigo 273.º da CRP, limita-se, no n.º 1 do artigo 1.º, a traçar os objetivos da DN: garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas; acrescentando no n.º 2, que a DN assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.

Olhando para o regime constitucional e legal vigente em matéria de DN, verificamos que a mesma foi desenhada para as situações de agressões ou ameaças externas, excluindo do seu âmbito quaisquer medidas suscetíveis de minimizar a vulnerabilidade da Nação contra agressões e ameaças de caráter interno. Assim, o conceito

⁵ Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.



constitucional e legal de DN parece ser mais restrito do que aquele que nasceu dos estudos doutrinários levados a cabo nas últimas décadas.

Atualmente, como frisámos, a DN abarca medidas de carácter militar, político, económico, social e cultural que visam intensificar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a SN (IDN, 2013b, p. 29). “Compreende uma aceção alargada de segurança, em linha com as conceções modernas que definem a Segurança como *estado ou condição* e a DN como *atividade interdisciplinar e multi-instrumental*” (IDN, 2013a, p. 21).

Perante este quadro, poderá perguntar-se, como fez Morais, se não seria oportuno readaptar o âmbito e o objeto das normas que consagram a DN, em face dos novos desafios, internos e externos, com que o Estado no período posterior à guerra fria se viu confrontado (Morais, 2000, p. 62). A resposta a esta questão dependerá, contudo, da interpretação mais ou menos atualista do quadro legal vigente face ao atual CI que desafia, porventura, mais do que nunca, a SN.

c. Síntese conclusiva

A globalização e a revolução tecnológica provocaram profundas alterações ao CI e, consequentemente, uma redefinição do domínio da S&D. O ambiente de segurança passou a caracterizar-se pela emergência de novas ameaças e novas formas de conflito. A fronteira entre segurança interna e internacional, aparentemente tão clara, encontra-se em franca erosão. Também a forma de hoje fazer a guerra se alterou, passando a compreender outros atores e a assumir novos fins, onde a proteção e segurança das populações assume especial relevo. Transformações que implicaram uma reconfiguração do AO, que hoje se caracteriza por um elevado nível de instabilidade e um estado de conflito persistente, e reclamaram a introdução de alterações relevantes na forma de *pensar e executar* a DN. Não obstante, o quadro constitucional e legal permaneceu inalterado, sendo de questionar até que ponto o mesmo se adequa e responde aos desafios contemporâneos.



2. O emprego do Instrumento Militar: em particular, a Componente Terrestre

As tendências internacionais e nacionais têm apontado para a necessidade de se estabelecer novas formas de emprego do IM que permitam a sua aplicação em todo o espectro da conflitualidade. Assim, ao longo deste capítulo, faremos uma breve análise aos princípios gerais do emprego das FT, ao espectro dos conflitos e às principais características, tarefas e finalidades das operações militares aí desenvolvidas.

a. Princípios gerais

O emprego de forças relaciona-se com a componente operacional da estratégia militar, intimamente ligada com as duas outras componentes – genética e estrutural. De acordo com Santo (2003, p. 235), a força militar tem sido utilizada como “instrumento de coação, como instrumento de dissuasão, com o seu apogeu com a arma nuclear e a estratégia de dissuasão nuclear e, mais recentemente, como instrumento de prevenção e resolução de conflitos”. “O objetivo militar passou a ser criar condições para que seja possível atingir o objetivo estratégico pretendido e não tanto, como no passado, decidir a disputa” (Rodrigues, 2009, p. 103).

De facto, o ambiente de segurança que hoje molda o CI veio introduzir transformações importantes no conceito de emprego de FM (Santo, 2003, p. 239). A PDE 3-00, “refletindo as mudanças e alterações entretanto ocorridas a nível global”, veio dar um novo enquadramento a toda a doutrina do exército (Exército, 2012, p. 1). Contrariando a versão anterior, centrada nas operações de combate, assume que a FT, embora continue a ser determinante na resolução de um determinado conflito, não o resolve por si só, tendo em consideração que para a maioria das intervenções militares contemporâneas o estado final desejado não termina com a capitulação de uma força opositora, mas sim com a criação de um ambiente seguro e estável (Exército, 2012, p. XIII). Segundo Santo, é inclusivamente este o principal motivo pelo qual a conceção e organização das FM são hoje mais orientadas pela missão a desenvolver do que pela ameaça que se lhe opõe (Santo, 2003, p. 237).

Na esteira do novo conceito estratégico da OTAN, da Estratégia Europeia de Segurança (EES), bem como do próprio CEDN e CEM, a PDE reconhece que os conflitos



atuais não se resolvem apenas com o emprego do IM, mas reclamam a utilização de todos os instrumentos de poder de um Estado⁶ (Exército, 2012, p. 1).

Neste sentido, a doutrina coloca hoje no mesmo patamar de importância as operações de estabilização e de apoio civil e as operações ofensivas e defensivas, reconhecendo que os conflitos atuais envolvem muito mais do que o combate entre duas forças opositoras (Exército, 2012, pp. 1-2). Este é também o sentido preconizado pela própria OTAN, que no prefácio da *Allied Joint Publication (AJP) 3.2 – Allied Joint Doctrine for Land Operations*, de fevereiro de 2008, justifica a mudança doutrinária, quer pela necessidade do emprego de forças combinadas aos mais baixos escalões, quer pela mudança na natureza das operações, que se têm caracterizado por combates de forças de baixos escalões e também pelo emprego das FM orientadas para a segurança das populações e em operações de assistência humanitária (Exército, 2012, p. XIII).

Sem prejuízo da competência central das FT continuar a ser a sua eficácia em combate, a atual doutrina reconhece, expressamente, a importância da aquisição de capacidades necessárias a ambientes de não combate, que se traduzem em tarefas militares a desenvolver nas operações de estabilização e de apoio civil. Esta circunstância, aliás, permite confirmar que, de facto, no contexto atual as operações de estabilização assumem um papel tão importante, ou por vezes maior, que as operações ofensivas e defensivas (Exército, 2012, p. 2).

Foi neste enquadramento que surgiu o conceito de “operações em todo o espectro” e que, reconhecendo a sua crescente importância, foram desenvolvidas tarefas próprias para as operações de estabilização e de apoio civil, em complemento às operações de pendor ofensivo e defensivo (Exército, 2012, p. 2).

b. Espectro das operações

“O espectro do conflito é o pano de fundo para as operações conduzidas pelas forças terrestres” (Exército, 2012, p. 2_1). De acordo com a PDE 3-00, abrange o nível de violência desde a paz estável até à guerra total, incluindo, ainda, a paz instável e a subversão como níveis intermédios.

⁶ Nesta dimensão, prevalece atualmente a noção de uma Abordagem Global (*Comprehensive Approach*) e a articulação de meios civis e militares na resposta aos desafios de segurança. A Organização das Nações Unidas (ONU), a OTAN e a UE partilham hoje um princípio fundamental de defesa da segurança humana, em que todos os membros se comprometem a garantir não só a segurança dos Estados, mas também a segurança das pessoas (CEDN, 2013, pp. 21-22).

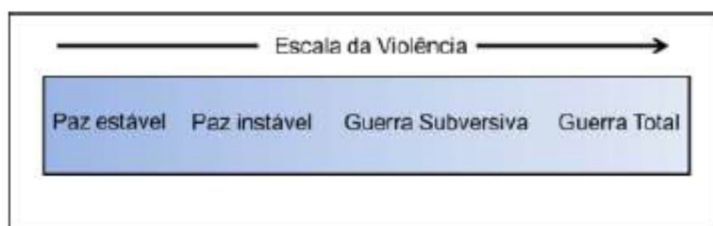


Figura N.º 1 - Espectro do Conflito

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_1)

Esta escala gradativa, porém, não implica que a violência passe obrigatoriamente pelos vários níveis estabelecidos. Uma guerra pode acabar de forma instantânea e criar uma situação de paz instável, sem que se verifique qualquer um dos outros graus de violência (Exército, 2012, p. 2_1). As FM devem, por isso, estar preparadas para atuar em todo o espectro do conflito, conduzindo operações de combate, em simultâneo ou sequencialmente, com a finalidade de atingir uma paz estável e alcançar os objetivos políticos definidos, sendo, para tal, capazes de adaptar as suas táticas de forma apropriada à situação que enfrentam (Exército, 2012, p. 2_2).

c. Operações militares: principais características, tarefas e finalidades

A necessidade de atuar em todo o espectro do conflito exige, como vimos, que as FT desenvolvam operações ofensivas e defensivas para derrotar o adversário ou inimigo e, ao mesmo tempo, executem tarefas de estabilização ou de apoio civil que criem um ambiente seguro e propício ao emprego de outros instrumentos de Poder (Exército, 2012, p. 2_12).

Na prossecução do objetivo estratégico definido, as FT conduzem as operações referidas através de uma série de ações táticas coordenadas no tempo e no espaço, em simultâneo ou sequencialmente, de acordo com o plano previamente delineado. A composição e articulação das forças, atribuição de recursos, proteção e atribuição de missões táticas, depende do carácter da operação que é definido em termos genéricos pelo tema de campanha¹².

¹² Um tema de campanha descreve o carácter da operação de grande envergadura dominante numa área de operações num dado período de tempo (Exército, 2012, p. 2_3).

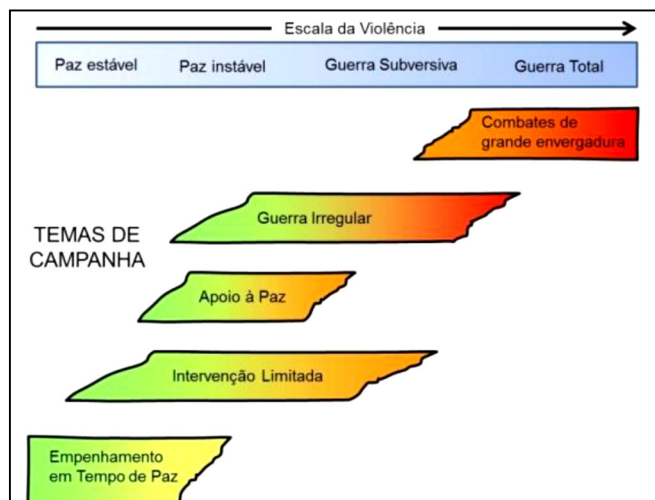


Figura N.º 2 - O espectro do conflito e os temas de campanha

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_3)

A cada intervalo do espectro do conflito, tenderá a corresponder um tema de campanha (Figura N.º 3), sendo este uma ferramenta útil para a caracterização das diferentes fases do conflito. No entanto, deve ter-se em conta que a transição entre temas de campanha, a par do que sucede nos graus de violência, não implica que após uma operação de combate de grande envergadura, não se possa evoluir para uma guerra irregular ou para uma operação de apoio à paz (Exército, 2012, p. 2_3).

Independentemente do tema de campanha, as FT empregam de forma sincronizada os efeitos letais e não letais, proporcionais ao âmbito da missão atribuída e que determina o peso relativo do esforço entre os vários tipos de operações.

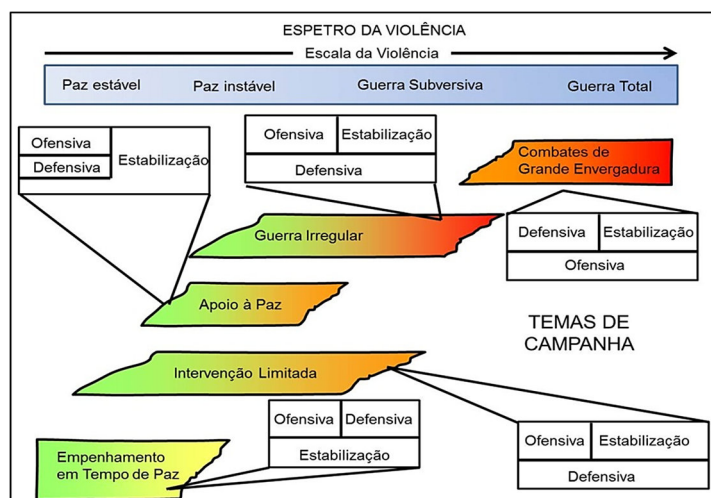


Figura N.º 3 - Espectro total e temas de campanha

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_20)



De realçar que, ao nível interno, as missões a desempenhar pelas FT são orientadas para as operações de apoio civil, embora em caso de ataque externo ao TN sejam combinadas com operações defensivas e ofensivas (Exército, 2012, pp. 2_12-2_13), como bem ilustra a seguinte figura.

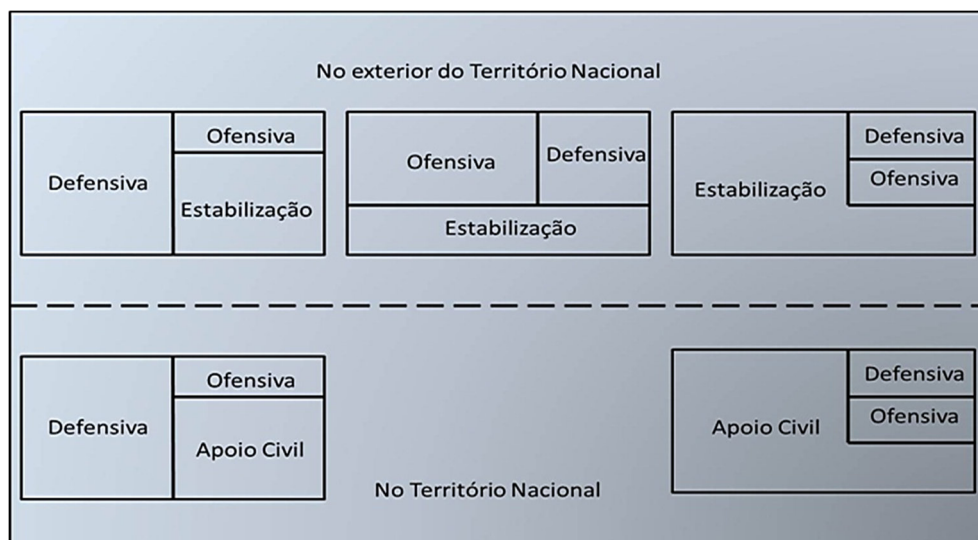


Figura N.º 4 - Conceito Operacional

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_13)

As operações ofensivas são decisivas na guerra, sendo a sua finalidade primária destruir o inimigo ou conquistar terreno, pela aplicação dos meios de forma violenta e em toda a sua profundidade, de modo a criar condições que garantam a liberdade de movimento e manobra, que quebrem a coesão do inimigo e que derrotem as suas forças, colocando-o numa posição reativa (Exército, 2012, p. 6_1).

Nesse sentido, o planeamento e condução de uma operação ofensiva deve guiar-se pelos princípios da iniciativa, concentração, surpresa, segurança, flexibilidade, informação, simplicidade, audácia e profundidade. São estes que permitirão derrotar a vontade do inimigo resistir, manter a liberdade de ação, assegurar a integridade da força, adaptar o plano inicial a contingências inesperadas e, em última análise, garantir o isolamento do campo de batalha e a destruição de eventuais ações de apoio e reforço do inimigo (Exército, 2012, pp. 6_1-6_3).

No âmbito das operações ofensivas, as FT desempenham diferentes tarefas, com finalidades distintas (Tabela N.º 1), mas direcionadas ao mesmo objetivo, destruir o inimigo ou limitar a sua capacidade de iniciativa.



Tabela N.º 1 - Operações Ofensivas

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_18)

Operações Ofensivas	
Tarefas Primárias	Finalidades
<ul style="list-style-type: none">• Marcha para o contacto;• Ataque;• Golpe de mão;• Exploração;• Perseguição;• Finta;• Demonstração;• Reconhecimento;• Emboscada;• Rotura de cerco.	<ul style="list-style-type: none">• Conquistar terreno decisivo;• Obter informações;• Privar o inimigo de recursos;• Iludir ou desviar a atenção do inimigo da área de realização do esforço;• Fixar as forças inimigas;• Obter iniciativa;• Desorganizar a ação ofensiva do inimigo;• Deslocalizar ou isolar o inimigo;• Criar condições para a condução de uma operação de estabilização.

As operações defensivas, por sua vez, procuram garantir o insucesso do ataque inimigo, derrotar as suas forças, ganhar tempo, economizar forças e criar condições favoráveis para conduzir operações ofensivas ou de estabilização (Exército, 2012, p. 7_1).

O principal objetivo destas operações é ganhar a iniciativa, sendo as ações desenvolvidas norteadas pelos princípios da concentração de potencial, ação ofensiva, segurança, flexibilidade, informação, utilização do terreno, desorganização do inimigo, apoio mútuo, profundidade, manobra, poder de fogo, emprego das reservas e decepção.

Deles resulta que no decurso de qualquer operação defensiva o comandante da força deve ter a capacidade para concentrar o seu potencial de combate e de fogo, manter um espírito ofensivo, proactivo e não defensivo, sem descuidar a capacidade de fazer face a um potencial ataque, antecipando-o e utilizando a seu favor as condições do terreno, de modo a frustrar as tentativas do inimigo de se reorganizar e, até mesmo, levá-lo a desperdiçar o seu esforço e recursos no local errado (Exército, 2012, pp. 7_1-7_4).

As operações defensivas podem assumir várias formas e têm finalidades diversas, conforme melhor resulta da seguinte tabela.



Tabela N.º 2 - Operações Defensivas

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_18)

Operações Defensivas	
Tarefas Primárias	Finalidades
<ul style="list-style-type: none">• Defesa móvel;• Defesa de área;• Operações retrógradas:<ul style="list-style-type: none">• Retardamento;• Rotura de combate;• Retirada.	<ul style="list-style-type: none">• Provocar o insucesso do ataque do inimigo desgastando a sua capacidade ofensiva;• Manter a posse do terreno e impedir o seu controlo por parte do inimigo;• Ganhar tempo;• Economizar forças de modo a permitir a sua concentração noutra local;• Forçar o inimigo a concentrar forças, ficando mais vulnerável aos fogos amigos.

Por seu turno, as operações de estabilização visam essencialmente manter ou restabelecer um ambiente seguro e estável, criar condições de reconciliação entre adversários locais e/ou regionais, apoiar o restabelecimento de instituições políticas, legais, sociais e económicas, facilitar a transição de responsabilidades para um governo local legítimo, apoiar a reconstrução de emergência de infraestruturas e prestar ajuda humanitária. Nelas se engloba um conjunto de missões, tarefas e atividades militares conduzidas fora do TN, em coordenação com outros instrumentos nacionais do poder, ou integrando forças combinadas no âmbito dos compromissos internacionais assumidos por Portugal (Exército, 2012, p. 8_1).

Podendo assumir diferentes designações, consoante o país ou organização no âmbito do qual são desencadeadas, estas operações destinam-se a garantir condições para que uma nação hospedeira (NH) ultrapasse uma situação de instabilidade, fruto de um conflito violento ou de uma catástrofe natural. Na prossecução desse objetivo, deverão ter-se em conta princípios que, embora não sejam exclusivos da força militar, devem guiar o planeamento e execução destas operações (Exército, 2012, p. 8_2).

No âmbito das operações de estabilização, as forças envolvidas devem considerar os objetivos políticos, compreender o contexto, atender às necessidades da população, promover a governação da NH, as capacidades autóctones e a unidade de ação, isolar e neutralizar eventuais ameaças, ganhar apoios, criar condições para uma estabilidade a longo prazo, ter a capacidade de antecipação, aprendizagem e adaptação, bem como demonstrar flexibilidade e imparcialidade (Exército, 2012, pp. 8_6-8_8).

Na execução deste tipo de operações é comum fixarem-se áreas de estabilização que funcionam como suportes de sustentação e orientação das tarefas necessárias ao esforço de estabilização militar e civil, que permitem visualizar a condução das operações como um todo, sequenciar as tarefas/atividades, estabelecer prioridades e alocar recursos. A obtenção de resultados positivos numa área de estabilização depende do sucesso da integração e sincronização das atividades que se desenvolvem noutras áreas. Todas as áreas são interdependentes e o mínimo de estabilidade política, desenvolvimento e segurança pública são necessários para assegurar a efetiva estabilização (Exército, 2012, pp. 8_8-8_11).

A doutrina reconhece cinco áreas de estabilização: ambiente seguro e estável; segurança pública; estabilidade política e desenvolvimento; ajuda humanitária; e, ainda, infraestruturas críticas. A estas cinco áreas correspondem as tarefas primárias de estabilização (Figura N.º 5), sendo que nenhuma delas é executada isoladamente, o que exige sincronização e coordenação permanente.

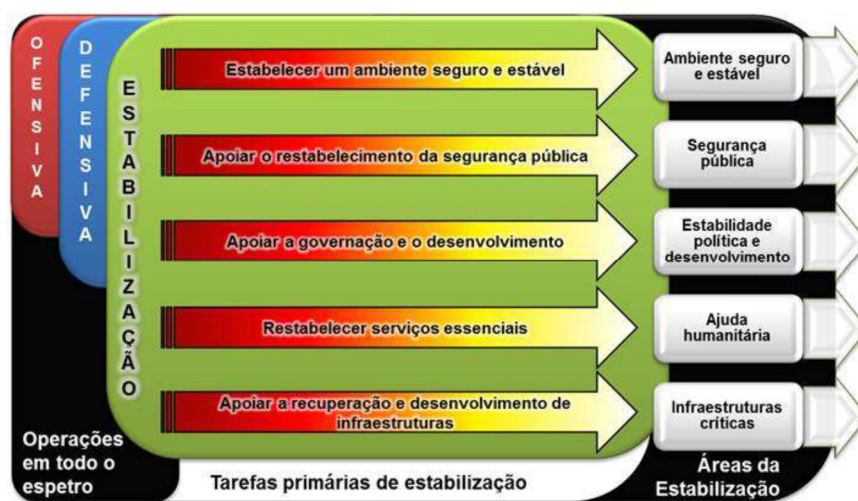


Figura N.º 5 - Ligação entre tarefas primárias e áreas de estabilização

Fonte: (Exército, 2012, p. 8_13)

As tarefas primárias de estabilização, cujas finalidades se complementam (Tabela N.º 3), são fundamentais para as operações em todo o espectro do conflito, sendo executadas ao longo do mesmo, desde a paz estável à guerra total. Cada tarefa primária pode ser decomposta em tarefas subordinadas e em qualquer operação são integradas com tarefas ofensivas e defensivas (Exército, 2012, p. 8_13).



Tabela N.º 3 - Operações de Estabilização

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_19)

Operações de Estabilização	
Tarefas Primárias	Finalidades
<ul style="list-style-type: none">• Estabelecer um ambiente seguro e estável;• Apoiar o restabelecimento da segurança pública;• Apoiar a governação e o desenvolvimento;• Restabelecer serviços essenciais;• Apoiar a recuperação e desenvolvimento de infraestruturas.	<ul style="list-style-type: none">• Proporcionar um ambiente seguro;• Estabelecer áreas seguras;• Satisfazer as necessidades básicas da população;• Obter apoios para o governo da nação hospedeira;• Moldar o ambiente para permitir às autoridades da nação hospedeira e às organizações civis, desenvolver as suas atividades com sucesso.

Como vimos, em TN as FT executam operações defensivas, ofensivas e de apoio civil. É através das últimas que se materializa o auxílio que podem dar às autoridades civis, em resposta a acidentes, catástrofes naturais e agressões ou ameaças externas cuja natureza ou dimensão exceda as capacidades destas.

As operações de apoio civil materializam-se em quatro tarefas primárias, com as finalidades descritas na seguinte tabela.

Tabela N.º 4 - Operações de Apoio Civil

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_19)

Operações de Apoio Civil	
Tarefas Primárias	Finalidades
<ul style="list-style-type: none">• Apoio na prevenção e resposta a acidentes graves ou catástrofes;• Apoio na satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações;• Apoio na resposta a acidentes graves/incidentes NBQR-E;• Apoio a autoridades civis e Forças e Serviços de Segurança no restabelecimento ou na manutenção da Lei e Ordem.	<ul style="list-style-type: none">• Salvar vidas;• Restabelecer serviços essenciais;• Melhorar a qualidade de vida das populações;• Manter ou restabelecer a lei e ordem;• Proteger infraestruturas e património;• Manter ou restabelecer as capacidades da administração civil;• Moldar o ambiente para facilitar o sucesso das atividades das autoridades civis.

As tarefas primárias deste tipo de operações podem assim decorrer em resposta a emergências internas, mas também, simultaneamente, com a condução de ações que visem a defesa do TN, caso em que, a par de operações defensivas e ofensivas contra as forças



inimigas, de acordo com as suas capacidades, as FT prestam auxílio às autoridades civis. Neste sentido, as operações de apoio civil constituem também um elemento das “operações em todo o espectro”, assumindo finalidades semelhantes às operações de estabilização (Exército, 2012, pp. 9_2-9_6).

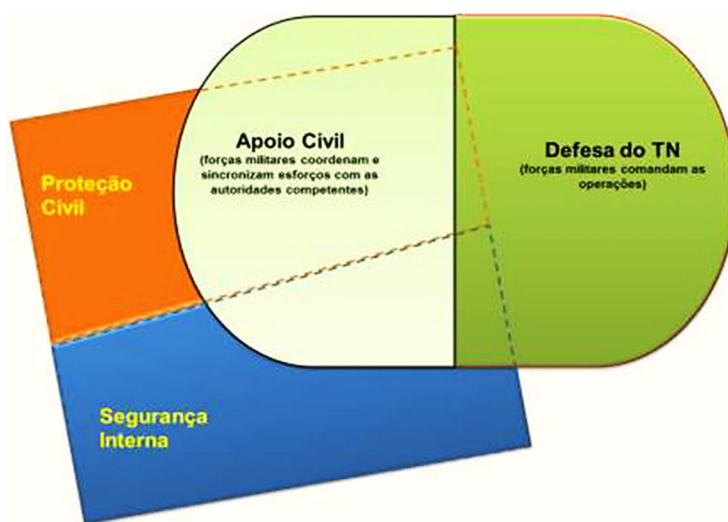


Figura N.º 6 - Relação entre defesa do TN, apoio civil, proteção civil e SI

Fonte: (Exército, 2012, p. 9_4)

Para apoio ao planeamento, preparação e execução de todos os tipos de operações, as FT executam ainda tarefas de transição (Tabela N.º 5), que no contexto de operações ofensivas e defensivas não se assumem como decisivas mas, em regra, se constituem como de moldagem ou sustentação (Exército, 2012, p. 10_1).

Tabela N.º 5 - Tarefas de Transição

Fonte: (Exército, 2012, p. 2_19)

Tarefas de Transição	
Tarefas Primárias	Finalidades
<ul style="list-style-type: none">• Reconhecimento;• Segurança;• Combate de encontro;• Junção;• Extração de forças cercadas;• Substituição de Unidades;• Redução de obstáculos;• Transposição de cursos de água;• Deslocamento de forças.	<ul style="list-style-type: none">• Possibilitar a transição entre fases de uma operação ou diferentes tipos de operações sem perda de tempo;• Garantir informações atualizadas às forças quando assumem o controlo das operações;• Garantir a fluidez das operações;• Reagrupamento rápido.



d. Síntese conclusiva

Nos últimos anos o IM tem sido utilizado, no essencial, como instrumento de prevenção e resolução de conflitos. Sem prejuízo da competência central das FT continuar a ser a sua eficácia em combate, o AO contemporâneo exige que as mesmas possuam capacidades necessárias a ambientes de não combate, que se traduzem em tarefas orientadas para a segurança das populações e para ações de assistência humanitária. Nos conflitos modernos a capitulação de uma força opositora deixa de ser o estado final desejado, que visa agora a criação de um ambiente seguro e estável que viabilize a intervenção dos restantes instrumentos de Poder. Esta circunstância permite confirmar que, de facto, no contexto atual as operações de estabilização assumem um papel tão importante, ou por vezes maior, que as operações ofensivas e defensivas.



3. A Guarda Nacional Republicana no âmbito da Defesa Nacional

Atento o âmago do presente estudo, importa nesta fase relembrar que não apreciaremos aqui os princípios que regem a dimensão da missão policial da GNR, mas apenas aquela que a mesma poderá assumir no âmbito da DN.

a. Enquadramento legal

Nos termos da sua Lei Orgânica¹³ (LOGNR), a GNR é uma FS de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, que tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a SI e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da PDN, nos termos da Constituição e da lei¹⁴.

Sem prejuízo de depender do membro do Governo responsável pela área da administração interna, as suas forças são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu Comandante-Geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional (LDN) e do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (RESEE), dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da DN no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento¹⁵.



Figura N.º 7 - Dupla dependência ministerial

Fonte: (GNR, 2012, p. 13)

¹³ Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro.

¹⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da LOGNR.

¹⁵ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da LOGNR.



(1) Estado de Guerra e Estados de Exceção

Num quadro de normalidade constitucional, a GNR executa, fundamentalmente, as típicas missões policiais, embora, no âmbito da execução da PDN e em cooperação com as FFAA, lhe possam ser cometidas missões militares¹⁶.

Perante esta sua particular natureza, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das FM e das Forças e Serviços de Segurança (FFSS), sendo mesmo a única FS com natureza e organização militares.



Figura N.º 8 - Posição da GNR no Sistema Nacional de Forças

Fonte: (GNR, 2012, p. 14)

Gervásio Branco (2010, p. 241), a este respeito, refere que “a natureza de corpo militar e o facto de aos seus membros se aplicar o estatuto da condição militar determinam que a GNR seja uma força com dupla função, a militar e a policial”, encontrando, por isso, “o seu posicionamento institucional no conjunto das FM e das FFSS”, pelo que seria mesmo “mais adequado designá-la por Força Militar de Segurança”.

Como referimos, a par da missão que desenvolve no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, a GNR colabora, nos termos da CRP e da Lei, na execução da PDN, a qual visa assegurar, permanentemente e com carácter nacional, a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território, os valores fundamentais da ordem constitucional; a liberdade e a segurança das populações, dos seus bens e do património nacional; a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a realização das funções e tarefas essenciais do Estado; assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais; bem como, contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais

¹⁶ Cfr. alínea i) do n.º 2 do artigo 3.º da LOGNR.



e intelectuais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir adequadamente a qualquer agressão ou ameaças externas¹⁸.

É neste domínio que se enquadram as missões militares que podem ser cometidas à GNR, nomeadamente, em estados de guerra ou de exceção constitucional.

A declaração do estado de guerra (EG), i.e., o recurso ao uso da força, insere-se na lógica de legítima defesa, reconhecida no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas (CNU), nos casos de agressão militar efetiva ou iminente. Segundo Bacelar Gouveia, trata-se de uma situação de crise militar que assenta num único pressuposto – o da verificação de uma agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, ficando vedada a possibilidade de decretação de uma guerra de agressão, que não tenha como objetivo a defesa do TN (Gouveia, s.d., pp. 13-14).

O reconhecimento formal do EG constitui uma das competências do Presidente da República (PR)¹⁹, mas cujo exercício está dependente da iniciativa do Governo, de parecer prévio, embora não vinculativo, do Conselho de Estado (CE) e de autorização da Assembleia da República (AR).

A declaração do EG implica o empenhamento total dos órgãos públicos na prossecução das finalidades da guerra; o ajustamento da economia nacional ao esforço de guerra; a mobilização e requisição dos recursos necessários ao esforço da guerra; e a urgência na satisfação das necessidades da componente militar da DN²⁰. Mais, impõe aos órgãos competentes, de acordo com a Constituição e as leis, a adoção das medidas adequadas à condução da guerra, seja através da disponibilização dos recursos necessários à preparação e execução de ações militares, seja ao restabelecimento da paz²¹.

Sob a epígrafe “suspensão do exercício de direitos”, o artigo 19.º da CRP estabelece que em caso de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública, em todo ou parte do TN, possa ser declarado o estado de sítio (ES) ou o estado de emergência (EE), dependendo da maior ou menor gravidade da situação²², cuja regulamentação consta do RESEE.

¹⁸ Cfr. artigo 5.º da LDN.

¹⁹ Artigo 135.º, alínea c), da CRP 1976 e Artigo 9.º, n.º 2, alínea b), da LDN.

²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 41.º da LDN.

²¹ Cfr. n.º 2 do artigo 41.º da LDN.

²² Cfr. n.º 2 e 3 do artigo 19.º da CRP e n.º 1 do artigo 1.º do RESEE.



A declaração de ES ou de EE, bem como a respetiva execução, está sujeita ao princípio da proporcionalidade e limita-se, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional, devendo especificar os direitos, liberdades e garantias (DLG) cujo exercício fica suspenso²³. Contudo, em nenhum caso podem ser afetados os direitos à vida, à integridade e à identidade pessoal, a capacidade civil e a cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião²⁴.

A declaração do ES ou do EE só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprios das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respetivos titulares, conferindo às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional²⁵.

À semelhança do que sucede no EG, a declaração dos estados de exceção compete ao PR, após audição do Governo e autorização da AR²⁶. Em regra, o estado de exceção não pode ter duração superior a quinze dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites.

O ES é declarado quando se verifiquem ou sejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial e a ordem constitucional democrática, que não possam ser eliminados pelos meios normais. As consequências da declaração do ES variam em função da gravidade da agressão, da ameaça, da perturbação ou da calamidade, podendo o exercício dos DLG ser total, ou parcialmente, suspenso ou restringido. A par da limitação ao exercício de tais direitos, a declaração do ES pode prever a subordinação das autoridades civis às autoridades militares, ou a sua substituição por estas²⁷. Isto, sem prejuízo da colocação das FFS, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA quando seja declarado o ES²⁸.

Visando situações de menor gravidade, nomeadamente casos de calamidade pública, a declaração do EE apenas pode prever a suspensão parcial do exercício de DLG

²³ Cfr. artigo 3.º do RESEE.

²⁴ Cfr. n.º 6 do artigo 19.º da CRP.

²⁵ Cfr. artigo 2.º do RESEE.

²⁶ Cfr. alínea d) do artigo 134.º, e 138.º da CRP, bem como o artigo 10.º do RESEE.

²⁷ Cfr. 2.ª parte do n.º 2 do artigo 8.º do RESEE.

²⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 8.º do RESEE.



e, quando seja necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas e o apoio às mesmas pelas FFAA²⁹.

(2) Da dependência operacional do CEMGFA

O n.º 2 do artigo 2.º da LOGNR prevê que as forças da GNR sejam colocadas na dependência operacional do CEMGFA, nos casos e termos previstos na LDN³⁰, na LOBOFA e no RESEE. No mesmo sentido vai, aliás, o disposto no artigo 148.º do Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR).

Por sua vez, a alínea x) do n.º 1 do artigo 11.º da LOBOFA, atribui ao CEMGFA a competência para, em EG ou de exceção, exercer o Comando Operacional (OPCOM) das FFS, quando nos termos da lei, estas sejam colocadas na sua dependência.

Embora o n.º 1 do artigo 48.º da LDN estabeleça que as FFS colaboram em matéria de DN, nos termos da Constituição e da Lei, dele não decorre em que medida elas passam para a dependência do CEMGFA. No entanto, entendemos que a conjugação do artigo 41.º e do n.º 2 do artigo 42.º, permite concluir que, em EG, as FFS se integram nos recursos necessários à DN.

No que se reporta às situações de estado de exceção constitucional, o RESEE apenas prevê no n.º 3 do artigo 8.º a colocação das FFS, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA, por intermédio dos seus dirigentes máximos, em caso de ser declarado o ES.

Tendo por assente que a GNR, em EG e em ES é colocada na dependência do CEMGFA, face ao disposto na alínea x) do n.º 1 do artigo 11.º da LOBOFA e do n.º 3 do artigo 8.º do RESEE, afigura-se que, apesar do que estabelece o n.º 2 do artigo 2.º da LOGNR, aquele assume o OPCOM das suas forças.

Com efeito, estando as competências atribuídas ao CEMGFA definidas numa lei de valor idêntico à LOGNR, mas temporalmente posterior, parece-nos que o legislador quis, de algum modo, esclarecer que ao falar de dependência operacional teve em mente aquilo que a doutrina define como OPCOM. Ou seja, a “autoridade conferida a um comandante para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, articular forças da maneira mais conveniente para a execução de tarefas operacionais e reter ou delegar controlo

²⁹ Cfr. artigo 9.º do RESEE.

³⁰ Com a aprovação da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, e da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, as referências à LDNFA constantes em legislação em vigor, entendem-se feitas à LDN e à LOBOFA.



operacional e ou tático, como considere necessário”, sem incluir o plano administrativo ou responsabilidades de ordem logística (Exército, 2012, p. B_7).

Acresce que, não havendo na LOGNR, nem na doutrina uma definição ou aproximação ao conceito de dependência operacional, o que parece resultar do disposto no artigo 19.º da Lei de Segurança Interna (LSI) é que este se reconduz ao conceito de OPCOM. Com efeito, sob a epígrafe “competências de comando operacional”, a propósito da colocação das diferentes FFS e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), através dos seus dirigentes máximos, o legislador atribuiu-lhe poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes FFS e de controlo da respetiva execução (Assembleia da República, 2008). Ainda que utilizando linguagem algo diferente, ambos os conceitos se aproximam no que tange ao seu conteúdo e finalidades.

Questão diversa é a que se prende com a “articulação operacional”.

Embora a LDN e a LOBOFA prevejam a colaboração das FFS em missões de DN, não estabelecem como será assegurada a articulação com as FFAA. Contrariamente ao que seria de esperar, face ao enquadramento sistemático do n.º 2 do artigo 48.º da LDN, a articulação operacional ali prevista está pensada para as situações a que alude a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º da LDN, ou seja, em que as FFAA cooperam com as FFSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no *combate a agressões ou ameaças transnacionais*.

Paralelamente, o artigo 26.º da LOBOFA prevê também que as FFAA e as FFSS cooperem tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no *combate a agressões ou ameaças transnacionais*. Sendo no âmbito desta cooperação que se prevê o estabelecimento de estruturas e procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais, competindo ao CEMGFA e ao SGSSI assegurar entre si a articulação operacional.

Esta colaboração situa-se no domínio da SI, abrindo a porta ao emprego das FFAA em missões atribuídas às FFS, em reforço e complemento das suas capacidades, e a que alude o artigo 35.º da LSI. Não obstante, será defensável que idêntico sistema de articulação operacional se possa pensar em sentido inverso, i.e., quando em EG ou em ES as FFS atuem em complemento das FFAA.



b. Áreas de emprego: principais características, tarefas e finalidades

Nos países que possuem um sistema de dualidade policial, as *Gendarmeries* desempenham funções similares que, sem prejuízo de algumas diferenças de pormenor, se podem agregar em cinco grandes áreas, onde desenvolvem tarefas distintas, conforme resulta da seguinte tabela.

Tabela N.º 6 - Funções das *Gendarmeries*

Fonte: (Branco, 2010, pp. 38-39)

Funções das <i>Gendarmeries</i>	
Áreas de Intervenção	Tarefas
<ul style="list-style-type: none">• Manutenção da lei e da ordem;• Controlo e fiscalização da circulação;• Segurança;• Apoio e socorro;• Militares.	<ul style="list-style-type: none">• Policiamento geral, ações de detenção de suspeitos e criminosos, investigação criminal (IC), manutenção da ordem pública (MOP) e de controlo de distúrbios civis;• Abertura e a vigilância de itinerários, escoltas a colunas, valores, presos e altas entidades, prevenção e segurança rodoviária;• Operações estáticas de segurança, segurança a altas entidades e a vigilância e a segurança de pontos importantes ou sensíveis.• Auxílio às populações em situações de dificuldade no seu quotidiano, ou em casos de catástrofe ou calamidade pública;• Honras militares, Proteção das Áreas da Retaguarda (PAR), combate ao terrorismo ou inerentes a conflitos de baixa e média intensidade em complemento das FFAA, assumindo, inclusivamente, competências legais de Polícia Militar (PM).

Em Portugal, a GNR articula-se em unidades territoriais, especializadas, de segurança e de intervenção e reserva (Figura N.º 9), às quais podem ser atribuídas missões de natureza militar de acordo com as suas capacidades específicas³², que se encontram previstas no RGSGNR³³.

Pese embora todo o seu dispositivo possa ser chamado a desempenhar missões de natureza militar, pela sua preparação específica e pelas suas capacidades, tem sido com base na unidade de intervenção e reserva que se têm constituído as forças destacadas para missões internacionais. Pois, sendo uma unidade melhor preparada e equipada para o cumprimento de missões de natureza policial mais musculadas, como sejam as de restabelecimento da ordem pública e controlo de distúrbios civis, combate antiterrorista ou ainda operações de resposta a crises, revela-se mais apta a desempenhar missões de natureza estritamente militar (Branco & Oliveira, 2006, p. 113).

³² Cfr. n.º 1 do artigo 149.º do RGSGNR, aprovado por Despacho n.º 10393/2010, de 5 de maio, do Comandante-Geral, que substituiu a Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, revogada pela atual LOGNR.

³³ Face ao vazio criado pela revogação operada pela atual LOGNR, as missões de natureza militar antes previstas numa Portaria, constam agora de um diploma de valor inferior.



Figura N.º 9 - Estrutura Orgânica da GNR

Fonte: (GNR, 2012, p. 21)

Sob a epígrafe “missões de natureza militar” (Tabela N.º 7), prevê o n.º 1 do artigo 150.º do RGSGNR que, em função da sua natureza, instrução e capacidades, a GNR cumpre as missões militares que lhe forem cometidas, acrescentando, o n.º 2 do mesmo artigo, que as suas forças se encontram ainda aptas a intervir em operações militares de âmbito mais vasto, seja de forma autónoma ou integradas noutras forças.

Tabela N.º 7 - Missões de natureza militar da GNR

Fonte: (GNR, 2010)

Artigo 150.º do RGSGNR	
N.º 1	N.º 2
<ul style="list-style-type: none">• Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis;• Missões no âmbito da segurança de áreas da retaguarda;• Missões de contra-guerrilha, como força de quadrícula;• Missões de ocupação e defesa de infra -estruturas críticas e pontos sensíveis;• Missões de combate de ruas;• Missões de operações especiais;• Missões de polícia militar;• Missões de inativação e supressão de engenhos explosivos.	<ul style="list-style-type: none">• Guarda, ocupação e segurança de infra -estruturas críticas;• Patrulhas de reconhecimento, ligação e contra-infiltração;• Controlo de danos;• Controlo da população, de refugiados e de transviados;• Fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento de colunas auto;• Pesquisa, recolha e tratamento de informações.



Complementarmente, estabelece o artigo 151.º do RGSGNR que “a doutrina para o comando e emprego das forças da GNR, em ações de natureza militar, baseia-se naquela que se encontra em vigor nas FFAA, devendo ser divulgada através de regulamentação própria e ministrada adequada instrução, ajustando os procedimentos e atuações aos meios disponíveis e aos casos específicos em que este Corpo Especial de Tropas pode participar na execução da PDN”.

Face ao quadro normativo supra exposto, afigura-se que a intervenção da GNR no âmbito da DN, designadamente, em estados de guerra e de exceção constitucional, poderá variar tendo em conta a intensidade do conflito, o que se refletirá, necessariamente, no tipo de missões que na prática lhe podem ser atribuídas.

Acompanhamos, assim, Gervásio Branco, quando defende que no EE, as FFS mantêm as suas tarefas tradicionais de manutenção da lei e da ordem e de apoio às populações, cabendo às de natureza militar, pela sua estrutura e organização, disponibilidade e meios logísticos e autossuficiência, efetuar apoios de maior envergadura; no ES, para além de continuarem a manter a lei e a ordem, as *Gendarmeries* darão maior destaque às tarefas militares para, sob OPCOM do CEMGFA, executarem missões em apoio às FFAA, designadamente, no controlo da circulação, na evacuação de populações, na recolha de informações, na vigilância de pontos sensíveis e, em especial, das vias de comunicação, em suma, em todo o apoio às operações militares, continuando as tarefas estritamente policiais a cargo das polícias civis, de forma condicionada pelo grau e intensidade do conflito; em EG, quer as FFAA quer as FFS, se empenharão em plenitude nas áreas e tarefas para que estão vocacionadas, incumbindo às *Gendarmeries*, executar as missões militares que complementam as desenvolvidas pelas FFAA, com maior facilidade de intervenção nas fases de baixa e média intensidade dos conflitos e em todas as decorrentes da PAR, ou seja, todas as missões de segurança e outras operações militares que não as de combate (Branco, 2010, pp. 41-42).

No entanto, ainda que execute missões de natureza militar, a GNR não deixa de ser uma FFS, devendo a sua atuação primar pela obediência a um conjunto de princípios próprios de um Estado de Direito, designadamente, da legalidade, onde se inclui a tipicidade das medidas de polícia e o primado da lei e do seu escrupuloso cumprimento; da imparcialidade; da proporcionalidade de meios, com reflexos no uso mínimo da força; da flexibilidade na atuação; da isenção; e, ainda, do bom senso (Branco, 2010, p. 40).



c. Síntese conclusiva

A GNR é a única FS com natureza e organização militares. Assim, em situações de normalidade constitucional, executa maioritariamente missões policiais e de segurança, constituindo-se, contudo, como uma força mais apta a atuar em situações de maior gravidade, designadamente, em EG e ES, em complemento das FFAA. Embora a lei preveja em termos gerais que as FFS sejam colocadas sob OPCOM do CEMGFA, afigura-se que o tipo de missões a atribuir às forças da GNR não poderá deixar de ter em consideração a sua natureza e organização militares.

Em que termos, na prática, as FFS passam para a dependência do CEMGFA e de que modo se processará a articulação com as FFAA, não resulta da lei, estando a articulação operacional pensada, apenas, para as situações em que as FFAA cooperem com as FFS no domínio da SI. É para esta colaboração que se prevê o estabelecimento de estruturas e procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais, e que se atribui ao CEMGFA e ao SGSSI a competência para assegurar a respetiva articulação.

Abstraindo das omissões apontadas, o RGSGNR prevê expressamente que a GNR possa executar várias missões militares e reconhece que as suas forças estão aptas a intervir em operações militares de âmbito mais vasto, autonomamente ou integradas noutras forças, prevendo, inclusive, a adaptação da doutrina em vigor nas FFAA, bem como a harmonização dos procedimentos e atuações aos meios disponíveis e aos casos específicos em que a GNR pode participar na execução da PDN.



4. A Guarda Nacional Republicana em missões militares

Os objetivos por nós traçados impõem que, além da enunciação das missões de natureza militar expressamente cometidas à GNR, lancemos agora um olhar mais atento às capacidades que a mesma, em concreto, revela para intervir em ambientes de conflito e violência generalizada. Será este, no fundo, o sentido que procuraremos seguir ao longo do presente capítulo.

a. A importância da natureza *gendármica*

Nos últimos 150 anos, a melhor doutrina têm-se dedicado principalmente ao estudo do papel das várias polícias civis na manutenção da ordem e segurança pública, cingindo-se a literatura existente sobre as *Gendarmeries*, no essencial, a análises históricas ou comparativas. Como refere Hoogenboom (2011, p. 98), “*gendarmerie forces are neglected in mainstream criminology and international police studies. Gendarmeries do not really feature in policing studies, nor are they included as subjects in the growing field of international or transnational policing studies*”.

Acresce que, numa época em que as *Gendarmeries* são cada vez mais chamadas a cumprir as tradicionais funções policiais no âmbito de missões internacionais, e um pouco por todo o mundo, não deixa de ser curioso que, paradoxalmente, os países que optaram pela dualidade policial discutam, com relativa frequência, a sua desmilitarização e, em alguns casos, a eventual extinção³⁸.

Certo é que, com maior acuidade desde o final do século XX, o papel deste tipo de forças em missões de estabilização em múltiplos conflitos internacionais aumentou progressivamente de importância, em virtude das novas exigências colocadas por aquelas no período pós-Guerra Fria. Neste sentido, Rémy (2004, cit. por Hoogenboom, 2011, p. 110) afirma que as “*gendarmerie forces are the most suitable for stabilising a country because of their nature, military character, operations concept and ability to carry out policing tasks in all circumstances*”.

As *Gendarmeries* são hoje vistas como um instrumento importante no desempenho de tarefas de segurança ou de ordem pública resultantes dos esforços de reconstrução pós-guerra, em particular, quando os governos locais têm influência limitada. A este propósito, Hoogenboom (2011, p. 105) diz que “*in many post-conflict environments, the only force*

³⁸ Importa sublinhar, a este respeito, que nos Estados Unidos da América (EUA) tem-se vindo nos últimos anos a discutir a criação de uma força desta natureza (RAND, 2009).



able to stabilise the situation, assure humanitarian assistance and support new, democratic local authority is a multinational contingent of gendarmerie-type forces”.

O facto de combinarem características de forças policiais e militares contribuiu para que sejam consideradas organizações particularmente aptas a lidarem com os riscos e os desafios emergentes. Sendo as primeiras forças de polícia a executarem tarefas de restabelecimento e manutenção de ordem pública em situações de pós-conflito, em áreas e regiões de grande instabilidade e violência, vêm assumindo um papel preponderante nas modernas operações militares (Lutterbeck, 2005, p. 2).

Neste domínio, Hoogenboom (2011, p. 110) defende que “*gendarmerie forces have been prepared for centuries for internal security, having an advantage over regular military due to their role as the soldiers of the law and due to their authority to use military means in a civilian context, while knowing that their opponent must not be transformed into an enemy to be eradicated. Their structure allows them to respond to increasing violence without a radical change of attitude and without trespassing across the threshold of public opinion. Gendarmerie forces combine the knowledge of the police and the military, and have an intimate knowledge of crisis management*”.

Também Martins Branco (2010, p. 100), após descrever as *Stability Police Unit* (SPU)³⁹ como “forças simultaneamente policiais e militares com uma capacidade de intervenção robusta, capazes de usar a força com uma grande amplitude de letalidade, sobretudo durante as operações de reposição da ordem pública”, refere, expressamente, que “as características híbridas das SPU permitem-lhes preencher um espaço operacional que dificilmente poderá ser preenchido por FM ou de polícia”; reconhecendo, ainda, que, sendo constituídas por unidades tipo *Gendarmerie*, “as suas potencialidades revelaram-se de tal forma importantes em determinados tipos de missões de paz, que as principais organizações internacionais não abdicam do seu emprego, dando-lhes apenas designações diferentes: a OTAN chama-lhes *Multinational Specialized Units (MSU)*, a ONU designa-as *Formed Police Unit (FPU)*, e a UE *Integrated Police Unit (IPU)*”.

De facto, as SPU nasceram da necessidade de colmatar o designado “*security gap*” (Figura N.º 10), representado pelos aspetos de crise e instabilidade ligados à imposição da lei, da ordem e segurança públicas ocorridos após o termo do conflito armado e antes da intervenção da polícia civil. Bigo (2000, cit. por Hoogenboom, 2011, p. 109), neste

³⁹ Possuem doutrina OTAN e podem integrar forças de polícia com natureza militar e forças de polícia militar.



particular, diz-nos que “*the wide spectrum of activities of gendarmerie forces allows them to be present where the police dare not go (restoration of order in a crises situation) and where the military do not want to or do not know how to intervene (not killing the enemy, but controlling the opponent)*”.

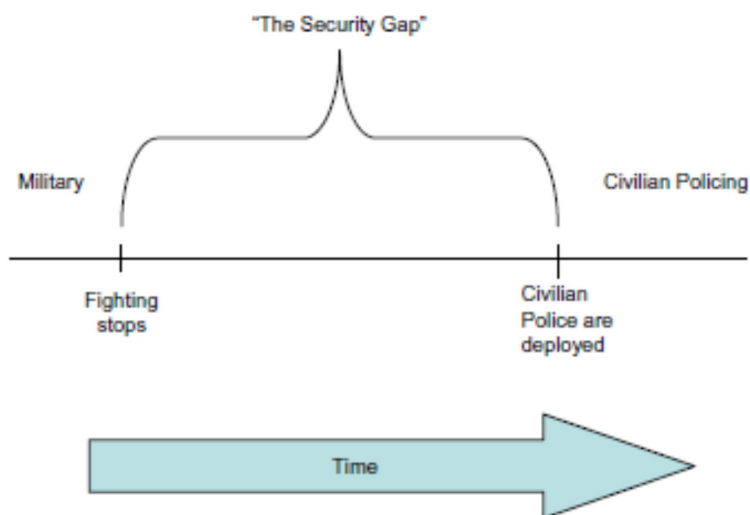


Figura N.º 10 - *Security Gap*

Fonte: (Heyer, 2011, p. 462)

Ao cultivarem os mesmos princípios e valores castrenses e partilharem o mesmo tipo de organização e de doutrina, as *Gendarmeries* conseguem ainda atingir um elevado grau de ligação e entrosamento com as FFAA. Por outro lado, ao desempenharem as suas funções de polícia, que as obriga a manter uma forte ligação com toda a população e a conhecer, com propriedade, toda a dimensão territorial sob sua jurisdição, mostram-se determinantes para a resolução de conflitos, onde o recurso à prevenção e à dissuasão são fundamentais (Branco, 2010, p. 37).

b. Capacidades de intervenção

(1) Operação *Iraqi Freedom*

A participação do contingente da GNR na Operação *Iraqi Freedom* (2003) materializou-se após a aprovação das Resoluções n.º 1483 e n.º 1511 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). No âmbito dos compromissos internacionais assumidos, Portugal decidiu colaborar nas medidas de restabelecimento e manutenção da



ordem pública (RMOP), de desenvolvimento da administração civil e de promoção da estabilidade no Iraque⁴⁰.

Assim, através da Portaria n.º 1164/2003, de 15 de julho, o Governo autorizou o Comandante-Geral da GNR a aprontar, sustentar e empregar o efetivo que no âmbito da Divisão Multinacional Sudeste (MND-SE), participaria nas operações de manutenção da paz e segurança no Iraque. Ficou, então, estabelecido que a força da GNR, denominada Subagrupamento ALFA, seria constituída por um total máximo de 140 efetivos, cujo comando seria transferido do Comandante-Geral da GNR para o Comandante da MND-SE, para operar sob o comando da Brigada GARIBALDI; e, que a sua participação teria a duração de seis meses, prorrogável por iguais períodos, desempenhando os militares que o integrassem funções em país do tipo “C”⁴¹.

Segundo Gervásio Branco e António Oliveira, existia perfeita consciência do grau de risco que envolvia esta missão e da extraordinária complexidade que se vivia no território Iraquiano, onde as condições de instabilidade social e o aumento da criminalidade suscitavam alguma preocupação. Prevvia-se a possibilidade de focos de tensão e violência com recurso a armas de fogo, engenhos explosivos improvisados, viaturas armadilhadas e ataques suicidas, existindo, ainda, fortes suspeitas das células terroristas estarem ativas e poderem ser apoiadas por locais, bem como das milícias ligadas a partidos políticos se encontrarem fortemente armadas, nomeadamente, em *Dhi Qar*. Para além disso, as tribos, os partidos políticos e os líderes religiosos, constituíam um fator de risco acrescido dada a possibilidade de uns e outros se envolverem em conflitos entre si, ou contra as forças da coligação. O crime não representava ameaça direta, mas devia ser combatido eficazmente para a criação de tranquilidade nas populações, cujas as condições socioeconómicas se encontravam bastante degradadas, constituindo um fator de desestabilização. Estando a polícia local descredibilizada era fundamental apostar na sua preparação, de acordo com os padrões internacionalmente aceites e reconhecidos (Branco & Oliveira, 2006, p. 121).

Assim, a força da GNR no Iraque, sob Controlo Operacional (OPCON) da MND-SE, esteve empenhada na execução de variadas missões com particular relevo para as seguintes áreas:

⁴⁰ Cfr. explicação de motivos da Portaria n.º 1164/2003 (2ª Série), de 15 de julho de 2003.

⁴¹ Cfr. classificação de países e territórios constante da Portaria n.º 87/99, de 30 de Dezembro de 1998, publicada no DR, 2.ª série, n.º 23, de 28 de Janeiro de 1999.

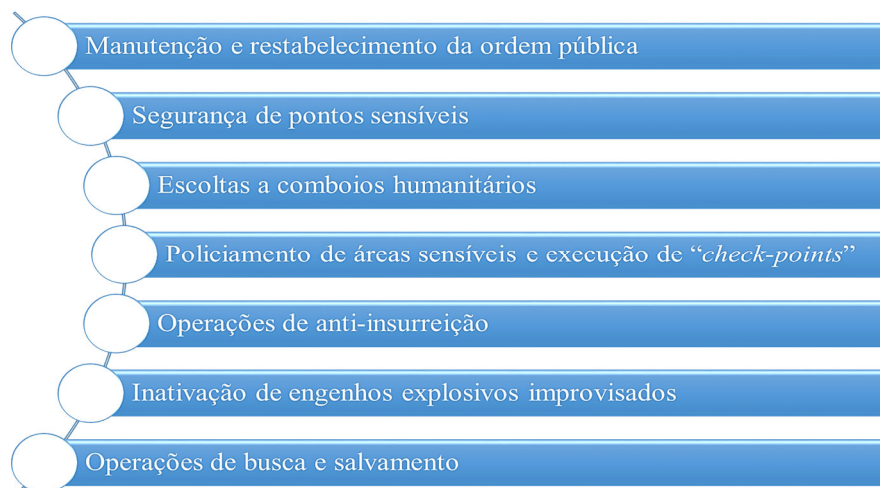


Figura N.º 11 - Missões do Subagrupamento ALFA

Fonte: (GNR, 2014)

O Subagrupamento ALFA (constituído, no essencial, por militares dos então designados Regimentos de Infantaria e Cavalaria) foi integrado na *Multinational Specialized Unit* (MSU) – Unidade de escalão Regimento que, além dos *Carabinieri*, englobava a força nacional e uma polícia militar Romena, e que, por sua vez, fazia parte da *Italian Joint Task Force* (IJTF), tendo como missão o disposto na seguinte figura:

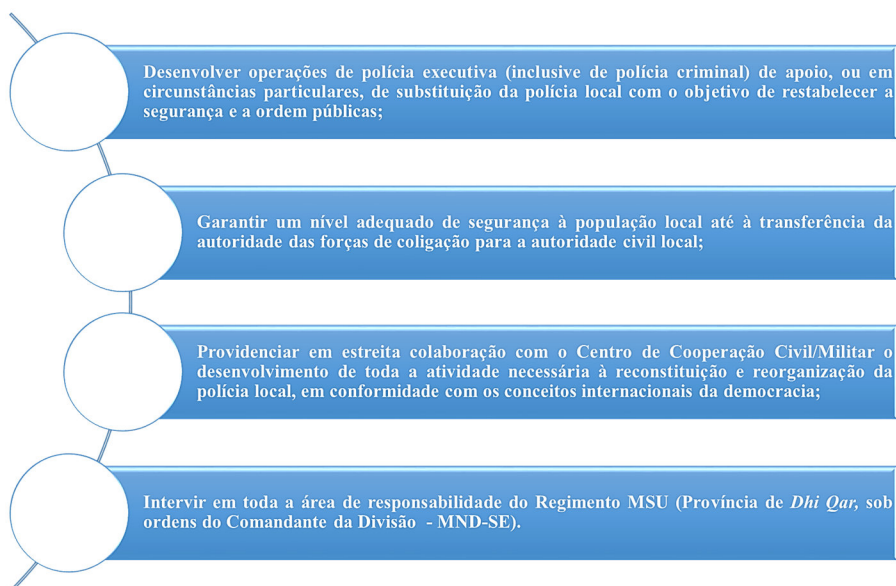


Figura N.º 12 - Missões da MSU

Fonte: (Branco & Oliveira, 2006)



Da atividade desenvolvida pela GNR ressaltam fundamentalmente as seguintes tarefas:

- Patrulhamento apeado e motorizado, quer isoladamente quer em conjunto com as forças italianas, romenas e com a polícia local;
- “*Check-points*” em operações pré-planeadas ou inopinadas;
- Detenção de suspeitos de elementos terroristas e fiéis ao antigo regime em ações conjuntas da Secção de Operações Especiais e elementos do *Grupo de Intervento Specialli dos Carabinieri*;
- Segurança física às instalações das bases *Libeccio* e *Camp Mítica*, através de postos de sentinela ou patrulhamento motorizado e apeado;
- Escoltas aos diferentes órgãos de Estado-Maior e outras entidades da Força de Coligação que se deslocassem a *An Nasiriyah* e operações de segurança pessoal às autoridades portuguesas que visitaram o TO;
- Operações de proteção ao património arqueológico e cultural;
- Instrução à polícia local em equipa com outros elementos da MSU, em toda a província de *Dhi Qar*;
- Apoio e ajuda humanitária à população sempre que possível, através da Secção Sanitária e dos elementos colocados na célula de Cooperação Civil-Militar;
- Realização de operações HUMINT⁴³, tendo em conta as particularidades do TO;
- Operações de RMOP e de monitorização de manifestações, algumas delas em coordenação próxima com as forças da Brigada Italiana – numa aproximação ao conceito “*Green Box – Blue Box*”⁴⁴ (Branco & Oliveira, 2006, pp. 126-128).

Segundo Gervásio Branco e António Oliveira, a experiência colhida pela GNR no Iraque, “testou as capacidades, a agilidade e flexibilidade, não só na fase de planeamento, mas também e fundamentalmente, quando se tornou necessário fazer face às alterações que permanentemente ocorriam no cenário em que ocorreu o cumprimento da missão”. Afirmando, inclusive, que “esta missão cimentou de forma muito evidente a ideia já existente da importância crucial de que reveste o emprego de forças de polícia de natureza

⁴³ Atividade de análise, processamento e disseminação de informações às unidades e aos órgãos militares e civis envolvidos no processo de Tomada de Decisão (nível tático, operacional ou estratégico).

⁴⁴ Conceito que define claramente a responsabilidade e áreas de intervenção entre forças do exército e da MSU, na resolução conjunta de incidentes críticos (Branco & Oliveira, 2006, p. 127).



militar em cenários de estabilização e gestão de crises, sempre em estreita complementaridade com as FFAA” (Branco & Oliveira, 2006, p. 129).

(2) Operação *Althea*

A participação do contingente da GNR na Operação *Althea* (2008) materializou-se com a assinatura do compromisso para a Força de *Gendarmerie* Europeia (EGF)⁴⁵ desempenhar a sua primeira missão na Bósnia-Herzegovina, integrada na *European Union Multinational Stabilization Force* (EUFOR).

O Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN) na qualidade de órgão responsável pela tomada de decisão, no âmbito da EGF, anuiu em 19 de Julho de 2007, na cidade de *Noordwijk* (Holanda), pela sua participação com uma IPU, vindo a mesma a assumir a responsabilidade do Quartel-General em *Butmir*, nos arredores de Sarajevo (Silvério, 2012, p. 28).

Nessa sequência, o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), em Dezembro de 2007, pronunciou-se favoravelmente ao empenhamento da GNR, tendo o mesmo sido autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 47/2008, de 31 de janeiro, que conferiu ao Comandante-Geral da GNR poderes para aprontar, sustentar e articular um contingente de militares, para integrar o EUFOR IPU HQ, a guarnecer pela EGF (Branco, 2010, p. 270).

A EGF está direccionada prioritariamente para a substituição de forças de polícia locais por forças de polícias internacionais, com capacidade de executar todo o espectro de missões policiais (RMOP, investigação criminal (IC), controlo de tráfego, controlo de fronteiras, policiamento ambiental, etc...), podendo ainda ser utilizada em missões de *Strengthening* (missões de reforço, monitorização, treino, aconselhamento e assistência das políticas locais) ou em missões humanitárias (com a finalidade de fazer face a situações de insegurança provocadas por catástrofes ou desastres naturais) (EGF, 2010, pp. 37-48).

Conforme resulta do n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da EGF, esta força poderá ser empenhada em diversas missões, nomeadamente:

⁴⁵ A EGF resulta da iniciativa de cinco países da UE (Portugal, Espanha, França, Itália e Holanda), todos com FFS de natureza militar, visando contribuir para o desenvolvimento da PESD e para dotar a Europa com uma maior capacidade para conduzir operações de gestão de crises, no âmbito das Conclusões dos Conselhos Europeus de Santa Maria da Feira e de Nice. As Forças da EGF, constituídas para cada missão, têm capacidade para atuar em todas as fases da resposta a uma crise, desde a intervenção militar até à transferência de responsabilidades para as autoridades civis locais ou para uma organização internacional (GNR, 2012, pp. 19-20).

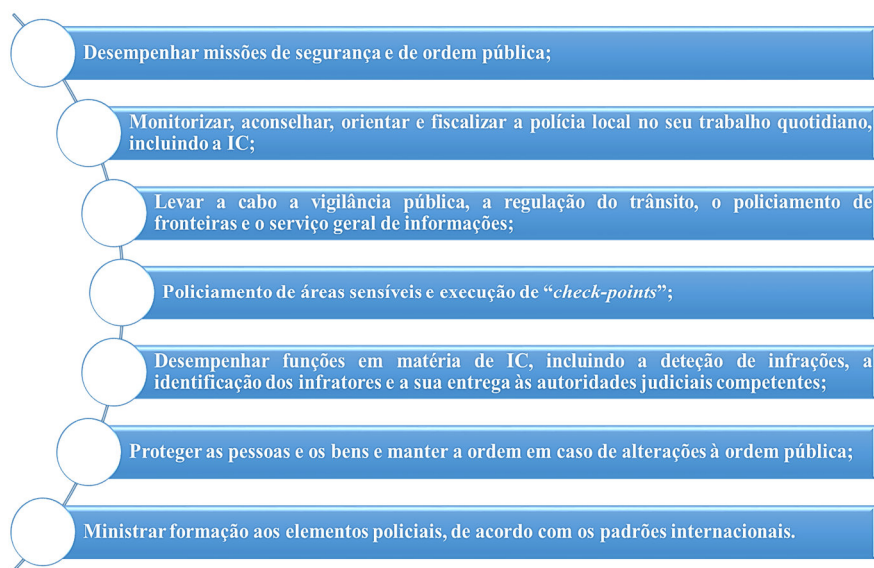


Figura N.º 13 – Missões da EGF

Fonte: (EGF, 2010, p. 37)

A Operação *Althea* integrou-se na missão global da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), na sequência da decisão da NATO de pôr termo à Operação *Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina* (SFOR) e da adoção da Resolução n.º 1575 do CSNU, que autorizou a projeção de forças da UE naquele TO.

Tendo cumprido esta missão durante quase três anos, a IPU da EGF deu um contributo significativo para o estabelecimento de um ambiente de segurança naquele TO, cujos principais desafios se centravam no contrabando de armas e de droga, no tráfico de pessoas, na segurança das fronteiras e no crime organizado. De salientar que a avaliação da ameaça apontava para um AO marcado por um risco de eclosão de situações de violência generalizada associada ao terrorismo, espionagem, subversão e, ainda, sabotagem. No decorrer das operações houve sempre um cuidado especial e permanente para que o risco associado às minas e outros engenhos explosivos desconhecidos fosse minimizado (Janeiro, 2006, p. 1268).

Assim, a missão teve como principal finalidade garantir a aplicação dos acordos de paz e contribuir para a manutenção de um ambiente seguro no território, tendo a GNR dado o seu contributo ao nível de forças RMOP e de IC. De acordo com a respetiva Ordem de Missão, o contingente português atuou sob controlo operacional do Comandante da EUFOR, estando autorizado a desenvolver todas as missões gerais de polícia, designadamente, as que se encontram enunciadas na Tabela N.º 8.



Tabela N.º 8 - Missões da GNR na Operação *Althea*

Fonte: (GNR, 2014)

Contribuir para a manutenção da ordem pública, prevenção de distúrbios civis e o controlo de multidões, no apoio à polícia local;
Recolher, analisar e difundir informações;
Desempenhar ações antiterroristas, garantindo a segurança da força no terreno;
Estar preparado para atuar como reserva tática/apoio mútuo para a missão da KFOR no Kosovo;
Apoiar operações de investigação, quando requisitadas pelo Alto representante da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (EUSR/HR) e mediante anuência do Comandante da EUFOR (COMEUFOR);
Estar preparado para apoiar o Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Jugoslávia (ICTY) na localização, identificação e detenção de pessoas indiciadas de Crimes de Guerra (PIFWCs);
Estar preparado para o resgate de reféns;
Colaborar na segurança do pessoal das Organizações Internacionais (OI) presentes no território, incluindo segurança pessoal e escoltas a VIP's;
Treinar pessoal e unidades;
Aconselhar o COMEUFOR em assuntos relacionados com segurança e ordem pública.

c. Síntese conclusiva

As *Gendarmeries* são hoje um instrumento imprescindível no desempenho de tarefas de segurança ou de ordem pública em missões de estabilização desenvolvidas nas modernas operações militares. A sua capacidade de intervenção permite-lhes preencher um vazio operacional, representado pelos aspetos de crise e instabilidade ligados à imposição da lei, da ordem e segurança públicas ocorridos após o termo do conflito armado e antes da intervenção da polícia civil. Pela sua natureza, conseguem atingir um elevado grau de ligação e entrosamento com as FFAA e manter uma forte ligação com as autoridades e comunidades locais, bem como apreender com propriedade a dimensão territorial sob sua jurisdição, revelando-se, assim, determinantes para a resolução de conflitos onde o recurso à prevenção e à dissuasão são fundamentais.

O emprego de forças da GNR em operações militares marcadas por um AO com graus de violência distintos, revela que a mesma possui capacidades para desempenhar missões em cenários de conflito, integrada em FM convencionais. Acresce que, estando as missões que lhe foram atribuídas nas operações *Iraqi Freedom* e *Althea* em linha com o quadro das suas missões de natureza militar, a GNR poderá representar uma mais-valia em qualquer TO contemporâneo.



Conclusões

Aqui chegados, importa reunir as ilações que extraímos no desenrolar da investigação e que reduzimos a escrito ao longo dos quatro capítulos que compõem o presente trabalho. Terminamos este estudo, assim, com uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento desenvolvido e com uma síntese dos principais resultados obtidos, com vista a validar as hipóteses formuladas para as PD e dar resposta à PP. No final, aproveitamos para apresentar algumas considerações de ordem prática e recomendações para o futuro.

a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido

Para podermos concluir sobre a conformidade e o alinhamento do quadro das missões de natureza militar da GNR face ao atual AO, fomos caracterizá-lo, em linhas gerais, realçando a natureza das atuais ameaças e o tipo de conflitualidade delas emergente. Por tais aspetos condicionarem o emprego do IM e terem obrigado à harmonização da sua doutrina estratégica e operacional, lançámos também um olhar mais atento às características, tarefas e finalidades das operações militares desenvolvidas hoje em todo o espectro do conflito. No entanto, o âmago do presente estudo impôs, ainda, que, sem descurar o quadro constitucional e legal vigente, olhássemos para o objeto e fins da DN e procurássemos neles enquadrar a participação da GNR e realçar as missões que a mesma tem vindo a desempenhar no domínio da S&D.

b. Apresentação dos contributos para o conhecimento

No primeiro capítulo, procurando responder à PD1 (Como se caracteriza a DN face ao atual AO?), verificámos que o atual CI se caracteriza por uma multiplicação de crises e pelo aumento da conflitualidade e da turbulência, fenómenos que provocam transformações substanciais ao nível do ambiente de segurança dos Estados, sendo a compreensão da sua dinâmica essencial para que se encontrem soluções adequadas aos desafios atuais e futuros da S&D. A par das ameaças tradicionais, constituídas por Estados que empregam capacidades militares de forma convencional, surgiram ameaças constituídas por oponentes que utilizam métodos e meios não convencionais para atingir os seus objetivos, outras que envolvem a aquisição, posse e emprego de ADM e, ainda, as que envolvem o desenvolvimento de novas tecnologias, com o objetivo de reduzir ou anular



vantagens, com implicações na crescente instabilidade e imprevisibilidade do AO contemporâneo.

O atual AO revela, assim, um elevado nível de instabilidade e um estado de conflito persistente, sendo fortemente influenciado pela natureza das atuais ameaças e do tipo de conflitualidade a elas associado. A incerteza, imprevisibilidade e assimetria da ameaça contemporânea, associadas ao facto de serem muitas vezes transnacionais e ultraterritoriais, abalou a conceção tradicional de Segurança, atraindo para o domínio da segurança coletiva fenómenos que até então estavam ligados à segurança individual. Consequentemente, a maneira de fazer a guerra é também hoje diferente do passado, assistindo-se a uma proliferação de conflitos regionais e intraestatais e denotando-se uma tendência para o emprego combinado de FM, policiais e agentes civis, que convergem para a concertação de soluções multinacionais e multidisciplinares, para a resolução de conflitos.

A emergência de novas ameaças alterou profundamente a visão da Segurança e, consequentemente, da própria DN. Constituindo uma atividade do Estado destinada a preencher um dos seus fins mais essenciais que é o da Segurança, a DN assume hoje um carácter multidisciplinar, combinando medidas de índole militar, político, económico, social e cultural, cujo desenvolvimento permite que a Nação enfrente todos os tipos de ameaça que direta, ou indiretamente, ponham em causa a segurança do Estado. Contudo, olhando para o regime constitucional e legal vigente, verificamos que a DN continua a estar desenhada para situações de agressão ou ameaça externas, excluindo do seu âmbito quaisquer medidas suscetíveis de minimizar a vulnerabilidade do país contra agressões ou ameaças de carácter interno.

Em face do exposto, lográmos confirmar a H1, pois, verificámos que a DN, sendo profundamente marcada pelo CI, evidencia hoje uma conceção mais ampla de Segurança e estratégias de ação adequadas, necessárias e realistas, de uma verdadeira política de SN.

Procurando responder à PD2 (Como se caracteriza a atual doutrina de emprego de FT?), no segundo capítulo, vimos que em resposta à reconfiguração do AO contemporâneo, as operações de estabilização desenvolvidas pelo IM aparecem hoje no mesmo patamar de importância das operações ofensivas e defensivas. Embora a competência central das FT continue a ser a sua eficácia em combate, reconhece-se que as mesmas devem adquirir capacidades necessárias a ambiente de não combate que se traduzem nas tarefas a desenvolver nas operações de estabilização, sendo neste contexto



que surge o conceito de operações em todo o espectro. Hoje, cada vez mais, as FM devem estar preparadas para conduzir operações de combate, em simultâneo ou sequencialmente, com tarefas que visam, essencialmente, manter um ambiente seguro e estável, apoiando o restabelecimento de instituições políticas, legais, sociais e económicas.

Confirmámos, assim, a H2, ou seja, que o atual AO exige o emprego de FM orientadas para a segurança e assistência das populações, colocando as operações de estabilização e de apoio civil no mesmo patamar de importância das operações ofensivas e defensivas.

No terceiro capítulo, procurando responder à PD3 (Que participação pode assumir a GNR na DN?), vimos que a GNR é uma FS de natureza militar que, tendo o seu posicionamento no conjunto das FM e das FFSS, a par da missão que desenvolve no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, colabora na execução da PDN, sendo neste domínio que se enquadram as missões militares que lhe podem ser cometidas, nomeadamente, em EG ou de exceção constitucional. Sendo declarado EG, as FFS integram os recursos necessários à DN, sendo colocadas, a par do que sucede no ES, sob o OPCOM do CEMGFA, através dos seus dirigentes máximos. Embora a lei preveja a colaboração das FFS em missões de DN, não está estabelecida a forma como será assegurada a articulação com as FFAA, estando a existência da mesma apenas consagrada para as situações em que são as FFAA que cooperam com as FFSS no domínio da SI. Prevê-se, neste último caso, que sejam estabelecidas estruturas e procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais, e que o CEMGFA e o SGSSI assegurem entre si a articulação operacional necessária. Embora esta articulação operacional não tenha sido transposta da letra da lei para a prática, parece-nos defensável que idêntico sistema de articulação possa ser pensado em sentido inverso, ou seja, quando sejam as FFS a atuar em complemento das FFAA.

Sem prejuízo de algumas diferenças pontuais, as *Gendarmeries* desempenham funções similares em todos os países que possuem um sistema de dualidade policial e que se podem agregar em cinco grandes áreas: manutenção da lei e da ordem; controlo e fiscalização da circulação; segurança; apoio e socorro; e militar. A GNR, articula-se em unidades territoriais, especializadas, de segurança e de intervenção e reserva, às quais de acordo com as suas capacidades específicas podem ser atribuídas missões de natureza militar. Neste sentido, o RGSGNR prevê que a mesma cumpra diversas missões de



natureza militar, com finalidades distintas, mas próximas das que caracterizam as principais tarefas das operações de estabilização, acrescentando, que a doutrina que deve nortear o comando e emprego das suas forças em ações de natureza militar se baseia na que se encontra em vigor nas FFAA. Não obstante, em tese, todo o seu dispositivo possa ser chamado a desempenhar este tipo de missões, na prática, pela sua preparação específica e capacidades, tem sido com base na unidade de intervenção e reserva que se constituem as forças destacadas para missões internacionais.

Assim, lográmos confirmar a H3, porquanto verificámos que atenta a sua natureza a GNR pode desempenhar um leque alargado de missões militares, em complemento com as FFAA.

No quarto e último capítulo, procurando responder à PD4 (A GNR está apta a cumprir missões militares no atual AO?), constatámos que as *Gendarmeries* representam hoje um instrumento importante no desempenho de tarefas de segurança ou de ordem pública, resultantes dos esforços de reconstrução pós-guerra. Ao combinarem características de forças policiais e militares, são hoje consideradas particularmente aptas a lidarem com os riscos e desafios emergentes, sendo mesmo as primeiras forças de polícia a executarem tarefas de RMOP em situações de pós-conflito e em áreas e regiões de grande instabilidade e violência. Pela sua capacidade de intervenção robusta, as *Gendarmeries* possuem características que lhes permitem preencher um vazio operacional que dificilmente pode ser preenchido por FM ou de polícia civil, tendo sido esse pressuposto que esteve na génese das SPU, ou seja, colmatar o designado “*security gap*”.

No âmbito dos compromissos internacionais assumidos, Portugal colaborou nas medidas de RMOP e de promoção da estabilidade no Iraque, bem como na primeira missão desenvolvida pela EGF, tendo em vista a aplicação dos acordos de paz na Bósnia-Herzegovina. No primeiro caso, previa-se a possibilidade de focos de tensão e violência com recurso a armas de fogo, engenhos explosivos improvisados, viaturas armadilhadas e ataques suicidas, a que se somavam suspeitas das células terroristas continuarem ativas e da eclosão de conflitos entre as tribos, partidos e líderes religiosos. No segundo caso, os principais desafios à segurança centravam-se no contrabando de armas e de droga, no tráfico de pessoas, na segurança das fronteiras, no crime organizado, havendo ainda risco de eclosão de situações de violência generalizada associadas ao terrorismo, espionagem, subversão, sabotagem e, ainda, rebentamento de minas ou outros engenhos explosivos. Não obstante, o nível de risco e grau de intensidade do conflito serem diferentes em ambos



os casos, as forças da GNR estiveram integradas em unidades militares e desempenharam tarefas idênticas às que integram o seu quadro de missões de natureza militar, com reconhecido sucesso.

Lográmos, assim, confirmar a H4, ou seja, que a GNR possui uma capacidade de intervenção robusta, capaz de lidar com múltiplos cenários de elevada instabilidade e risco, estando apta para fazer face a situações em que as FM e polícia civil estão menos vocacionadas e que, tendencialmente, ocorrem nas fases de estabilização dos conflitos.

Respondidas as PD, é então possível darmos resposta à PP (As missões de natureza militar da GNR estão alinhadas com o atual AO?).

Como vimos, o AO contemporâneo é amplamente influenciado pela natureza das atuais ameaças e do tipo de conflitualidade delas emergente. O ambiente de segurança internacional caracteriza-se hoje pela incerteza e imprevisibilidade, obrigando os Estados a uma avaliação constante e permanente de ameaças de diferentes tipos a que estão ou poderão vir a estar sujeitos. As atuais ameaças apresentam características transnacionais e ultraterritoriais, estando a fronteira entre segurança interna e internacional, aparentemente tão clara, em franca erosão. Acompanhando esta evolução, a maneira de fazer a guerra, representando o nível mais elevado da conflitualidade, modificou-se. A par dos Estados passou a compreender outros atores e a assumir novos fins, onde a proteção e segurança das populações merece especial relevo. Transformações que, pela sua dimensão, promovem a reconfiguração constante do AO e a adaptação da forma de *pensar e executar* a DN, que, como vimos, comporta a par de medidas de caráter militar, medidas políticas, económicas, sociais e culturais, que visam reforçar a capacidade de defesa e minimizar a vulnerabilidade dos Estados aos atuais tipos de ameaça à SN.

Esta nova visão da DN, refletiu-se na doutrina estratégica e operacional, reconhecendo-se que os atuais conflitos não se resolvem apenas com o emprego do IM, mas reclamam a utilização de todos os instrumentos de Poder de um Estado. Nesse sentido, as várias Organizações Internacionais (OI) têm justificado as alterações introduzidas aos conceitos estratégicos e mudanças doutrinárias, pela necessidade do emprego das FM se orientar para a segurança das populações, reconhecendo a importância da aquisição de capacidades adequadas a ambientes de não combate, que se traduzem em tarefas militares a desenvolver em operações de estabilização e apoio civil. Diga-se, aliás, que estas operações assumem hoje um papel tão, ou por vezes, mais importante que as tradicionais operações ofensivas e defensivas. Assim, a atual doutrina defende que as FM devem estar



preparadas para atuar em todo o espectro do conflito e conduzir operações de combate, em simultâneo ou sequencialmente, com a finalidade de garantir um ambiente seguro e estável que viabilize a intervenção dos restantes instrumentos de Poder.

Podendo assumir diferentes designações, as operações de estabilização, destinando-se a garantir as condições necessárias a que se ultrapasse uma situação de instabilidade fruto de um conflito violento, ou mesmo de uma catástrofe natural, impõem que as forças envolvidas tenham em linha de conta os objetivos políticos, o contexto e as necessidades da população, promovendo a governação e isolando ou neutralizando eventuais ameaças, de modo a criar condições de uma estabilidade a longo prazo. Daí que, sejam finalidades das tarefas primárias de estabilização: a criação de um ambiente seguro; a satisfação das necessidades básicas da população; a obtenção de apoios ao governo da NH; e, ainda, a criação de um ambiente que permita às autoridades e organizações civis desenvolver as suas atividades com sucesso.

Sendo estas as atuais exigências que se colocam ao IM, importa atender ao que a este respeito escreveu o General Espírito Santo, segundo o qual “a essência das FFAA na ordem interna das sociedades (...) pode ver-se alterada quando as FFAA se intrometem em missões de segurança dos cidadãos ou mesmo de satisfação de necessidades básicas, do tipo auxílio humanitário” (Santo, 2003, p. 235). No mesmo sentido, o General Cabral Couto (2009, p. 76), referiu que “Pensa-se, com frequência, que um militar treinado e equipado para participar num conflito de alta violência e letalidade é também apto para operações de estabilização ou de construção da paz: é a visão do militar que pode ser um combatente duro, professor, enfermeiro, diplomata, psicólogo, etc. Trata-se duma ilusão perigosa, pela qual os EUA têm pago um elevado preço no Iraque. Missões diferentes requerem pessoal com instrução, equipamento e mentalização diferentes”.

É talvez por isso, que as *Gendarmeries* representam hoje um instrumento importante e imprescindível no desempenho de tarefas de segurança ou de ordem pública, em missões de estabilização desenvolvidas nas modernas operações militares, sendo consideradas particularmente aptas a lidarem com os riscos e os desafios associados a situações de pós-conflito e em áreas e regiões de grande instabilidade e violência. A sua capacidade de intervenção robusta permite-lhes preencher um vazio operacional, representado pelos aspetos de crise e instabilidade ligados à imposição da lei, da ordem e segurança públicas, ocorridos após o termo do conflito armado e antes da intervenção da polícia civil. Pela sua natureza, têm demonstrado que conseguem atingir um elevado grau



de entrosamento com as FFAA e manter uma forte ligação com as autoridades e comunidades locais, bem como apreender com propriedade a dimensão territorial sob sua jurisdição, revelando-se, assim, determinantes para a resolução de conflitos onde o recurso à prevenção e à dissuasão são fundamentais.

A par das suas congéneres, o RGSGNR prevê expressamente que, em função da sua natureza, instrução e capacidades, a GNR possa executar várias missões de natureza militar, com finalidades distintas, mas próximas das que caracterizam as principais tarefas das operações de estabilização. E, reconhece que as suas forças estão aptas a intervir em operações militares de âmbito mais vasto, autonomamente ou integradas noutras forças, sendo para este efeito que se prevê a adaptação da doutrina em vigor nas FFAA, bem como a harmonização dos procedimentos e atuações aos meios disponíveis e aos casos específicos em que a GNR pode participar na execução da PDN.

Assim, não obstante em situações de normalidade constitucional, a GNR execute maioritariamente missões policiais e de segurança, entendemos que, pela sua natureza e organização militares, ela constitui uma força mais apta a atuar em situações de maior gravidade, designadamente, em EG e ES, em complemento das FFAA. De facto, embora a lei preveja em termos gerais que as FFS sejam colocadas sob o OPCOM do CEMGFA, afigura-se que o tipo de missões a atribuir à GNR não poderá deixar de ter em consideração a sua natureza e organização militares. Diga-se, que o emprego de forças da GNR em operações militares marcadas por AO com graus de violência distintos, revelou que a mesma possui capacidades para desempenhar missões em cenários de conflito, integrada em FM convencionais. Acresce que, estando as tarefas que lhe foram atribuídas nas operações *Iraqi Freedom* e *Althea* em linha com o quadro das suas missões de natureza militar, a GNR representa uma mais-valia em qualquer TO contemporâneo.

Pelo exposto, entendemos que respondemos afirmativamente à nossa PP, i.e., que as missões de natureza militar da GNR estão alinhadas com o atual AO.

c. Considerações de ordem prática e recomendações

Não obstante se verifique esse alinhamento, o estudo realizado permitiu-nos, também, verificar que ainda há um caminho a percorrer.

Desde logo, porque não resulta da lei, nem da doutrina, em que termos, na prática, as FFS passam para a dependência do CEMGFA, nem de que modo se processará a articulação com as FFAA, pelo que importará definir concretamente os mecanismos da



mesma, estabelecendo talvez um modelo semelhante ao previsto para a colaboração das FFAA no âmbito da SI.

Em segundo lugar, as missões que a GNR pode desempenhar nas situações de EG e de ES, devem ser estabelecidas em ato legislativo mais adequado do que um Despacho do Comandante-Geral da GNR, sob pena de ser a força suscetível de ser comandada a estabelecer à entidade ou entidades superiores as missões que estas lhe podem cometer.

Em terceiro, a previsão legal de missões militares a atribuir à GNR deve atender à sua natureza e capacidades, bem como ao nível de instrução e treino dos militares a envolver, ponderação cujo resultado deve conduzir a que as missões militares com grau de violência, em abstrato, mais elevado sejam cumpridas pelas FFAA.

Por último, deverá ser dado cumprimento efetivo ao disposto no RGSGNR no que se refere à adaptação da doutrina para o comando e emprego das forças da GNR em ações de natureza militar, quer no que tange à sua regulamentação, quer à instrução, designadamente, através da realização de exercícios conjuntos, que permitam ajustar os procedimentos e meios disponíveis, para que a GNR se prepare adequadamente, “em tempo de paz”, para o seu cumprimento em EG ou ES.



Bibliografia

AAP-6, 2006. *NATO Glossary of terms and definitions*. Brussels: NATO.

ADRP 3-0, 2012. *Unfied Land Operations*. USA: Department of the Army Headquarters.

Alves, A. C., 2008a. *Introdução à Segurança*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.

Alves, A. C., 2008b. *Em Busca de uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.

Antunes, J. N. J. V., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (21 Fevereiro 2014).

Assembleia da República, 1982. *Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro - Aprova a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1986. *Lei n.º 44/86, de 30 de setembro - Regime do estado de sítio e do estado de emergência*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1991. *Lei n.º 111/91, de 29 de agosto - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro - Aprova a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Lei n.º 53/2008, 29 de agosto - Aprova a Lei de Segurança Interna*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho - Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Lei Orgânica nº1-A/2009, de 7 de julho - Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.

Barros, J. V. d. G. d., 2012. *O Instrumento Militar Terrestre pós 2ª Guerra Mundial: Pontos de Continuidade e Descontinuidade*, Lisboa: Tese de Mestrado. Universidade Autónoma de Lisboa.

Barroso, L. F. M., 2008. Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Revista Militar* N.º 2475, pp. 399-422.

Bernardino, L. & Leal, J. S., 2011. *A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996-2011)*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.



Bernardino, L. M. B., 2013. *O novo paradigma da prevenção de conflitos em África*. Lisboa: Observatório Político.

Bessa, F., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (8 Março 2014).

Borges, J. J. B. V., 2013. As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. In: *Revista Militar*. Lisboa: s.n., pp. 25-41.

Borges, J. V., 2005. A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal. *Nação & Defesa*, Volume N.º 112 - 3.ª Série, pp. 167-186.

Branco, C. M., 2010. A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios. *e-cadernos CES*, pp. 86-141.

Branco, C. M. G., 1996. *Desafios à Defesa e Segurança e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa: s.n.

Branco, C. M. G., 2000. A GNR e a Defesa Nacional. *Revista Militar* - N.º 2387, pp. 1099-1106.

Branco, C. M. G., 2010. *Guarda Nacional Republicana - Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.

Branco, C. M. G., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (25 Fevereiro 2014).

Branco, C. M. G. & Oliveira, A. J. M. d., 2006. A GNR e a Transformação da Defesa. In: A. Militar, ed. *A Transformação da Defesa*. Lisboa: Prefácio, pp. 110-133.

Cabrinha, C. F., 1993. As Forças Armadas Portuguesas. Caracterização geral, missões e perspectivas. *Nação e Defesa*.

Canotilho, G. & Moreira, V., 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª edição revista ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Cardoso, V.-A. L., 1983. Algumas reflexões sobre conceitos de defesa. *Revista Nação e Defesa*, Ano VIII - N.º 25, Janeiro-Março, pp. 91-106.

Carreira, C. M. P. P., 2005. A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque. *Revista Militar* - N.º 2446, pp. 1215-1263.



CEDN, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional - Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril*. Lisboa: Diário da República.

CEM, 2003. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: EMGFA.

CEMGFA, 2013. *Despacho n.º 006/CEMGFA/2013, Orientações para a revisão do Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: EMGFA.

Costa, A. D. d., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (7 Março 2014).

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Couto, A. C., 2009. Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO. In: *Nação & Defesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp. 19-86.

EGF, 2010. *European Gendarmerie Force*. [Online] Available at: <http://www.eurogendfor.org/portugu-s/biblioteca/-rea-de-download/textos-oficiais>

Escorrega, L. C. F., 2009. A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar*, pp. 1001-1034.

Exército, 2005. *Regulamento de Campanha - Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército, 2012. *Publicação Doutrinária do Exército (PDE) 03-00 Operações*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Faria, P. M. M. R. d., 2012. *O Espetro Contemporâneo das Disputas e Conflitos*, Pedrouços: Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

Fonseca, J. N. d., 2011. O conceito de segurança nacional perspectivado para 2030. *Boletim do IESM*, pp. 81-115.

Fontoura, L., 2013. *Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito Estratégico*. Coimbra: Almedina.

Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia. A Nova Polemologia*. 1ª ed. Lisboa: Prefácio.

Giddens, A., 2001. *Sociologia*. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.



GNR, 2010. *Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana - Despacho n.º 10393/2010, de 5 de maio*. Lisboa: Diário da República.

GNR, 2012. *Relatório de Atividades 2012*, Lisboa: GNR.

GNR, 2014. *Informação cedida pela Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais*. Lisboa: s.n.

Gobinet, P., 2011. The Gendarmerie alternative: is there a case for the existence of police organisations with military status in twenty-first century European security apparatus?. In: J. Hovens & G. v. Elk, eds. *Gendarmeries and the security challenges of 21st century*. Haia: Koninklijke Marechaussee, pp. 27-50.

Gomes, R. F. R. C., 2010. *A defesa dos Interesses de Portugal no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural*, Lisboa: Tese de Mestrado. Universidade Autónoma de Lisboa.

Gouveia, J. B., n.d. *Estado de Guerra*. [Online] Available at: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/BGGuerra.pdf [Accessed 12 01 2014].

Governo, 2000. *Decreto-Lei n.º 17/2000, de 29 de novembro*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2008. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2008, de 3 de março*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril*. Lisboa: Diário da República.

Graça, P. M. D. d., 2012. *Da Guerra à Paz, o contributo dos Corpos Militares com Funções de Polícia - A GNR no Iraque*, Lisboa: Tese de Mestrado. Universidade Autónoma de Lisboa.

Heyer, G. d., 2011. Filling the security gap: military or police. *Police Practice and Research: An International Journal*, Volume 12, N.º 6, pp. 460-473.

Hoogenboom, B., 2011. Policing de Gap: The growing Importance og Gendarmerie Forces in Creating National and International Stability. In: J. H. G. v. Elk, ed. *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century*. Haia: Koninklijke Marechaussee, pp. 97-117.



Huntington, S., 1999. *O Choque das Civilizações? O debate sobre a tese de Samuel P. Huntington*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.

IDN, 2013a. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

IDN, 2013b. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013. Contributos e Debate Público*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

IESM, 2013a. *NEP ACA 010-A*. Pedrouços: IESM.

IESM, 2013b. *NEP ACA 018*. Pedrouços: IESM.

Janeiro, A. A. P., 2006. Experiência das LOT's Portuguesas na Operação ALTHEA/EUFOR/BÓSNIA HERZEGOVINA no Ano de 2005. *Revista Militar N.º 2458*, pp. 1267-1286.

Lara, A. d. S., 2009. *Ciência Política - Estudo da Ordem e da Subversão*. 5ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Leitão, A., 2000. A Defesa Nacional no âmbito da política externa portuguesa. In: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Cosmos - Instituto de Defesa Nacional, pp. 353-404.

Lopes, A. d. F., 1995. *A Política de Defesa Nacional. O Caminho Percorrido e os Desafios Futuros*. Lisboa: s.n.

Lourenço, N., 2013. *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade. Documentos para o Ensino*. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Lutterbeck, D., 2005. *Entre o policial e o militar. A nova agenda de segurança e o crescimento das Gendarmeries*. Lisboa: European Police College.

MIFA, 2004. *Missões Específicas das Forças Armadas*. Lisboa: EMGFA.

Monteiro, A. P., 2013. O Exército em tempos de mudança. In: F. P. Garcia & A. P. Lousada, eds. *Da História Militar e da Estratégia. Estudos em homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: Exército Português, pp. 9-16.

Morais, C. B. d., 2000. O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas. In: *Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa*



Nacional e das Forças Armadas. Lisboa: Cosmos - Instituto de Defesa Nacional, pp. 27-134.

Moreira, A., 2009. O Contexto Estratégico Mundial. In: *Nação & Defesa. Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp. 87-96.

Moura, R. F. B., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (21 Março 2014).

Oliveira, A. C. S. d., 2010. *Concepção de uma base de dados terminológica para o Ministério da Defesa Nacional: a relação entre a normalização nacional e a normalização OTAN*, Lisboa: Tese de Mestrado. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Nova de Lisboa.

Oliveira, A. J. F. d., 2009. *A resolução de conflitos no actual contexto estratégico: o papel do instrumento militar*, Lisboa: Tese de Mestrado. Universidade Autónoma de Lisboa.

PDMC - 01, n.d. *Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: EMGFA.

Pereira, A. d. C. M., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (12 Março 2014).

Prata, G., 2007. *As Ameaças à Segurança Nacional e a Guerra Preventiva*. [Online] Available at: http://www.alamedadigital.com.pt/n5/guerra_preventiva.php [Accessed 02 2014].

Prata, V. G., 2012. *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*. 1.^a ed. Lisboa: Coisas de Ler Edições. Lda.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.^o ed. Lisboa: Gradiva.

Ramalho, J. L. P., 2005. O Conflito Assimétrico e o Desafio da Resposta - Uma Reflexão. *Revista Militar N.º 2443/2444*, p. 759 e ss.

Ramalho, J. L. P., 2013. Elaboração das Grandes Opções para o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional. In: F. P. Garcia & A. P. Lousada, eds. *Da História Militar e da Estratégia. Estudos de homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: Exército Português, pp. 27-42.



RAND, 2009. *A Stability Police Force for the United States. Justification and Options for Creating U.S. Capabilities*. USA: RAND Corporation.

Rodrigues, A. R., 2009. Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral de Segurança e Defesa. In: *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, pp. 97-120.

Rodrigues, A. R., 2013. *Os novos rumos do Conceito Estratégico*. Lisboa: Jornal de Defesa e Relações Internacionais.

Rodrigues, F. J. M., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (20 Março 2014).

Santo, G. A. E., 2003. A transformação no emprego de forças. In: *Portugal e a transformação na Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar - Instituto de Altos Estudos Militares, pp. 233-242.

Santos, J. A. L. d., 2009. A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal. *Nação & Defesa*, Volume N.º 124 – 4.ª Série, pp. 121-132.

Santos, J. A. L. d., 2011. Uma Visão Portuguesa da Segurança do Atlântico Sul. *Nação & Defesa*, pp. 19-27.

Saraiva, M. F., 2001. *Governance. Um Caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Silva, J. J. E. d., 2008. *O emprego das Forças Armadas Portuguesas em ações de Segurança Humana*, Lisboa: IESM.

Silva, P. F. d., 2011. *Entre Ceres e Marte. A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Silvério, P. J. A., 2004. *Relatório Final da Missão Iraqi Freedom - 2.º Contingente*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.

Silvério, P. J. A., 2012. *As Forças de Segurança nas Operações de Gestão de Crises. Lições Aprendidas*, Pedrouços: Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

Silvério, P. J. A., 2014. *Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional* [Entrevista] (26 Fevereiro 2014).



Sousa, P. M. L. F. L. d., 2008. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina.

Teixeira, N. S., 2009. Que Visão para a Defesa? Desafios que se Colocam a Portugal. *Nação & Defesa*, pp. 9-18.

Telo, A. J., 2004. Portugal e a Transformação da Defesa. In: *Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa*. Lisboa: Academia Militar / Instituto de Altos Estudos Militares, pp. 19-38.

Tomé, L. J. R. L., 2010. *Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais*, Coimbra: Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

União Europeia, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Bruxelas: União Europeia.



Apêndice 1 – Corpo de Conceitos

Ameaça – “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.). Uma ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção” (Couto, 1988, p. 329).

Área da Retaguarda – área onde se desenvolvem primariamente as atividades de apoio e é onde ocorrem a maioria das operações de sustentação da força. “A área da retaguarda duma unidade estende-se desde o seu limite à retaguarda até ao limite à retaguarda das suas unidades subordinadas” (Exército, 2012, p. B_3).

Campanha – “série de operações militares, planeadas e conduzidas para atingir um objetivo estratégico numa determinada área, tempo, que normalmente envolve forças terrestres, navais e aéreas” (Exército, 2012, p. B_6).

Comando Operacional – “Autoridade conferida a um comandante para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, articular forças da maneira mais conveniente para a execução de tarefas operacionais e reter ou delegar controlo operacional e ou tático, como considere necessário. Não inclui em si autoridade no plano administrativo ou responsabilidade de ordem logística” (Exército, 2012, p. B_7).

Controlo operacional – “Autoridade conferida ou delegada num comandante para dirigir forças atribuídas, no desempenho de missões ou tarefas específicas, pormenorizando a execução se necessário. As missões ou tarefas são limitadas pela natureza, tempo e localização. Não inclui autoridade para utilizar separadamente os elementos que constituem as unidades envolvidas, nem tão pouco, comporta em si o controlo administrativo-logístico” (Exército, 2012, p. B_9).

Combates de Grande Envergadura – “série de ações táticas (batalhas e empenhamentos) conduzida por várias forças de combate, de um ou vários ramos, coordenadas no espaço e tempo para cumprir objetivos operacionais ou estratégicos” (Exército, 2012, p. B_17).

Forças de Intervalo – “é uma força móvel, com adequado apoio de fogos, atribuído pelo comandante da área da retaguarda, para fazer face a ameaças de nível II (forças de guerrilha, forças não convencionais e pequenas unidades táticas) na área da retaguarda. Normalmente, estas forças são constituídas com base em unidades de PE de escalão pelotão ou companhia, apoiadas com meios de apoio de fogos e aéreos” (Exército, 2005, p. 9_22).

Guerra Fria – expressão que foi utilizada para descrever o estado de forte tensão político-militar entre o bloco Ocidental liderado pelos Estados Unidos e o bloco de Leste liderado pela antiga União Soviética (URSS) que se viveu durante quase toda a segunda metade do século XX. “A expressão Guerra Fria foi divulgada pelo jornalista Walter Lippmann, mas terá sido utilizada pela primeira vez pelo conselheiro económico do presidente Roosevelt, Bernard Baruch. Inclui a gama de ações em que são utilizadas todas as formas de coação



(política, económica e psicológica), sendo que a coação militar está presente apenas como potencial” (Garcia, 2010, p. 64).

Guerra total ou guerra generalizada – “é um conflito armado entre dois ou mais estados em que a totalidade dos seus recursos é utilizada e em que a sobrevivência nacional está seriamente ameaçada. A guerra total pode envolver também alianças e/ou coligações. Na guerra total as forças armadas desempenham um papel central ao executarem operações de grande envergadura para submeter as forças do adversário e atingir os seus objetivos” (Exército, 2012, p. 2_2).

Guerra subversiva – “é caracterizada como uma ação levada a cabo com o objetivo de derrubar pela força um governo ou poder instituído. A motivação é política e resulta em violência não limitada a um território ou país, podendo terminar na eclosão de um conflito militar clássico. A subversão pode resultar do final de uma guerra ou do recrudescimento de uma paz instável. O emprego de FM neste tipo de conflito é normalmente orientado para a estabilização de uma região” (Exército, 2012, p. 2_2).

Operação – “ação militar necessária para o cumprimento de uma missão estratégica, tática, de serviços, de treino ou administrativa; o processo para atingir os objetivos para cada batalha ou campanha em combate, incluindo movimentos, reabastecimentos, manobras de ataque e defesa. Inclui o planeamento, preparação, execução e avaliação para atingir os objetivos de qualquer empenhamento, batalha, operação de grande envergadura ou campanha” (Exército, 2012, p. B_16).

Operações Combinadas – “operações conduzidas por forças de duas ou mais nações, normalmente integradas numa aliança ou coligação” (Exército, 2012, p. B_17).

Operações Conjuntas – “operações nas quais podem estar envolvidos elementos de mais do que um ramo, podendo envolver forças aéreas, espaciais, navais, anfíbias, terrestres ou de operações especiais” (Exército, 2012, p. B_17).

Operações na área da retaguarda – “a finalidade das operações na área da retaguarda é assegurar a liberdade de ação protegendo a força, sustentando as operações de combate e garantindo a liberdade de movimentos às forças não empenhadas no combate” (Exército, 2012, p. B_18).

Paz estável – “é caracterizada pela ausência significativa de violência militar. As atividades dos atores são confinadas às relações políticas, económicas e de outras áreas de interesse. A paz estável pode incluir competição, cooperação e assistência. Embora possam existir fatores de tensão entre os atores, estes reconhecem que os seus interesses são mais facilmente alcançados por meios não violentos” (Exército, 2012, p. 2_1).

Paz instável – “é caracterizada pela situação em que as partes empregam, ou ameaçam empregar, a violência para alcançar os seus objetivos e resulta, normalmente, da degeneração da paz estável. Também pode resultar da diminuição da violência de um conflito generalizado. Nestes casos, países terceiros podem intervir para limitar o conflito e evitar que recrudesça. É um ambiente típico para o emprego de FM” (Exército, 2012, p. 2_1).



Proteção da força – “medidas adotadas e meios usados para minimizar a vulnerabilidade do pessoal, instalações, equipamento e operações a qualquer ameaça, em todas as situações, a fim de conservar a liberdade de ação e eficácia operacional de uma força” (Exército, 2012, p. B_21).

Proteção da área da retaguarda – “função inclui as medidas ou atividades adotadas para proteger a área da retaguarda duma unidade contra ameaças hostis, por forma a assegurar a sobrevivência e sustentação da sua capacidade para cumprir a missão, bem como as operações de segurança que contribuem para a manutenção da integridade da força” (Exército, 2005, p. 9_2).

Risco – “é a possibilidade de perigo ou acontecimento indesejado. É caracterizado pelo grau de probabilidade e de severidade de uma potencial perda resultante de perigos devido à presença de um inimigo ou outras condições adversas. O nível de risco é expresso em termos de probabilidade e severidade de perigo” (Exército, 2012, p. B_22).

Segurança da área da retaguarda – “a finalidade da SAR é salvaguardar instalações e áreas importantes de serem afetadas pelo inimigo e manter o controlo da área da retaguarda para preservar a liberdade de ação do comandante tático. O tipo e extensão da segurança necessária ou imposta, dependerá da natureza e importância das instalações e áreas, da ameaça potencial e da disponibilidade de forças amigas para serem empregues na área de retaguarda” (Exército, 2005, p. 9_7).

Teatro de operações – “parte do teatro de guerra necessária à condução ou apoio das operações de combate” (Exército, 2012, p. B_23).

Teatro de guerra – “O teatro de guerra é o espaço aéreo, terrestre ou marítimo que está ou pode vir a estar diretamente envolvido na conduta da guerra” (Exército, 2012, p. B_23).



Apêndice 2 – Súmula das Entrevistas

Questões Formuladas	TGEN Vaz Antunes [Comandante do Comando Operacional Conjunto]
A publicação doutrinária do Exército admite mudanças no AO introduzidas pelo ambiente de segurança internacional, reconhecendo, expressamente, a necessidade de ajustar doutrinas, missões, operações e mesmo tipo de forças. Que mudanças foram estas e que implicações trouxeram para o emprego do IM, principalmente da componente terrestre?	O AO atual é marcado pelo 11 de setembro. Ameaça assimétrica: um meio totalmente civil e de utilização pacífica, um avião com seres humanos, foi transformado num míssil e foi atacar um território que nunca tinha sido atacado. Ainda assim, a Europa, embora tenha percebido a diferença que houve e participado na guerra à Al-Qaeda no Afeganistão, só acordou e acreditou que o mesmo lhe podia acontecer, após os atentados de Londres e de Madrid. Já em Março de 2003, após os atentados de Londres, havia em Paris patrulhas mistas (militares armados nos Campos Elísios). (...) Portugal ainda não sentiu essa necessidade, mas o que diz a CRP não bate certo com a LDN, com a LOBOFA e com o CEDN.
Na sua opinião, o quadro jurídico-constitucional português para o domínio da segurança e defesa nacional está ajustado ao atual ambiente de segurança internacional?	O quadro legal não está em consonância com o AO. Quando a missão primária do exército é defender o TN, mas depois está no CEDN que pode fazer patrulhas em determinadas condições; eu não posso defender aquilo que não conheço. (...) nem há FFAA que cheguem em qualquer país para depois defenderem a fronteira homem a homem.
Considerando que numa situação de estado de guerra / estado de sítio as forças da GNR são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu Comandante-Geral, como e em que termos se processará esta “articulação operacional”?	A articulação será muito simples se nós quisermos que seja simples; (...) ES no Algarve: se calhar o Comandante-Geral mandava ou um oficial de ligação do CO ou alguém do comando territorial do Algarve. Isto tudo obriga à troca de oficiais de ligação. E obriga a contactos diretos chefe a chefe. Por isso é que é preciso os tais gabinetes de crise. ES em todo o país: a GNR fica na dependência operacional do CEMGFA – não há diretivas, não há regulamentação, não há treino conjunto: a mim aflige-me que as pessoas não pensem nisso. (...) entre as FFAA e a GNR, temos uma ligação. Podia haver aqui uma densificação da colaboração. Não há treinos conjuntos, não há doutrina conjunta.
Perante uma eventual ameaça concreta e iminente ao território nacional (com declaração de estado de guerra / estado de sítio), que tipo de missões poderão ser atribuídas à GNR?	São aquelas missões de natureza militar que tanto podem vir a ser desempenhadas por vocês, como por nós; (...) vamos ter que dividir tarefas; (...) mas isto tem que ser treinado. Temos que ter mecanismos e têm que ser criados. (...) Tudo isso tem que ser pensado. (...) o tal AO, está de tal modo confuso que nós nem sabemos bem o que nos pode acontecer. Já para não falar de catástrofes naturais (...) é tão grave como uma ameaça; de certeza que, porque infelizmente à sempre gente que ganha dinheiro com estas coisas, vão começar os roubos, os assaltos, e não vai haver nem FFS nem FFAA que cheguem, quanto mais se depois os mecanismos não estiverem oleados. Não vejo missões ou tarefas previstas que a GNR não possa cumprir. Mas a GNR, tal como o Exército, não vai chegar para tudo e por isso é que temos que saber muito bem como é que vamos articular e quem é que está mais apto a cada uma das tarefas.
Ao pensarmos no domínio da segurança e defesa nacional, que medidas julga essenciais desenvolver e que, porventura, não estejam ainda estabelecidas?	Todas as necessárias para estabelecer uma verdadeira modalidade de defesa nacional. Que são muitas e não se resumem a medidas políticas.

Questões Formuladas	MGEN Agostinho Costa [Comandante do Comando Operacional da GNR]
Em que termos se processará a “articulação operacional” entre a GNR e as FFAA num estado de guerra ou num estado de sítio?	Concretiza-se como um comando subordinado ao CEMGFA, como um 4.º ramo. A dependência operacional é muito vaga; (...) o seu dispositivo passa para a dependência operacional do comandante de teatro para as missões militares; (...) nem toda a GNR estará sob o comando do CEMGFA. Serão as forças que a Guarda destacar para o conflito. A não ser que consideremos uma situação, pouco previsível, de conflito generalizado em todo o território nacional. O nível do conflito ditará a decisão (...) a Guarda funciona como uma das componentes que responderá ao comandante do teatro.



Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional

A GNR está apta e tem capacidade para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	Não tenho dúvidas.
O artigo 151.º do RGSGNR dispõe que a doutrina para o comando e emprego das forças da Guarda, em ações de natureza militar, baseia-se naquela que se encontra em vigor nas FFAA, devendo ser divulgada através de regulamentação própria e ministrada adequada instrução. Como e em que termos a GNR está a cumprir esta disposição normativa?	Eu acho que o que a GNR faz nas missões militares não difere muito daquilo que faz no seu dia a dia. Portanto, a melhor forma da GNR se preparar, para as missões em apoio à DN passa por se preparar para aquilo que são as suas missões específicas. (...) Não são substancialmente diferentes daquelas que exerce, o que muda é o AO, é o contexto e a forma como se relaciona com os outros interlocutores e os outros intervenientes no mesmo teatro de operações. (...) a melhor forma da GNR se preparar para essas missões é preparar-se para aquilo que são as suas missões próprias. E, a melhor forma de a GNR o fazer é através do entrosamento, é através do desenvolvimento da doutrina em colaboração com as FFAA.
Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem condicionar o apoio e a colaboração da GNR às FFAA em missões de DN?	A GNR tem capacidade para operar em níveis de violência elevados, naquilo que são as suas missões próprias e mantendo aquilo que é o seu <i>modus operandi</i> , a sua forma de atuar. (...) nem nós devemos fazer as missões específicas das FFAA, nem as FFAA deverão procurar fazer as missões específicas da GNR, sob pena de haver alguma promiscuidade concetual. (...) Importa que as FFAA entendam a mais-valia que a GNR representa e a especificidade das suas capacidades e as utilizem como uma forma de suprir os <i>caveats</i> e não procurar substituí-las. No fundo, não se pode ter <i>double standards</i> : não se pode querer que a GNR se ajuste àquilo que são as especificidades das FFAA, mas estas têm que perceber que devem utilizar a GNR naquilo que são as lacunas de capacidades que têm. (...) a principal interoperabilidade não é a dos calibres das armas, nem a das frequências dos rádios, mas é do escalão superior.
O grau de violência associado às operações militares limita a participação da GNR em missões de DN?	De maneira nenhuma.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	Decorrem das suas próprias capacidades de intervenção. Porque hoje em dia não há operação militar lançada em Espanha ou em França, por exemplo, que não leve uma componente gendármica.

Questões Formuladas	MGEM Rui Moura [Comandante do Comando da Doutrina e Formação da GNR]
Em que termos se processará a “articulação operacional” entre a GNR e as FFAA num estado de guerra ou num estado de sítio?	Está previsto em termos legislativos que a GNR fica dependente do CEMGFA nos termos da lei. Se em tempo de paz temos feito exercícios, temos planos de integração, temos responsabilidades de levantamento de missões integradas, isso é uma coisa cuja resposta deve estar mais do lado do EMGFA do que do lado da GNR.
A GNR está apta e tem capacidade para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	Eu responderia que nenhuma entidade está apta para responder, a todo o tempo, a todas as suas missões. (...) não quer dizer que todas as unidades sejam proficientes para o desempenho de todas as missões militares. Se está apta para todo e a todo o tempo desempenhar, a partir de amanhã desempenhar todas as suas funções militares – não. (...) Mas, tal como hoje em dia não há nenhum Exército que esteja constituído em pleno para o desempenho de todas as missões, não têm essas capacidades, mas têm as capacidades iniciais de desenvolvimento. (...) Não há nenhuma força do mundo, seja ela qual for, que esteja apta para desempenhar todas as suas funções militares amanhã.
O artigo 151.º do RGSGNR dispõe que a doutrina para o comando e emprego das forças da Guarda, em ações de natureza militar, baseia-se naquela que se encontra em vigor nas FFAA, devendo ser divulgada através de regulamentação própria e ministrada adequada instrução. Como e em que termos a GNR está a cumprir esta disposição normativa?	A doutrina também não é algo imutável, estável e consolidado. A doutrina das FFAA tem evoluído de tal maneira recentemente. (...) Não há doutrina militar conjunta nacional hoje em dia (...) como é que a Guarda pode desenvolver doutrina de integração e doutrina militar conjunta se ela não existe? (...) O facto de não existir uma doutrina escrita impede de certa forma o desenvolvimento de doutrina própria para inserir na doutrina militar conjunta. Agora, quando ela começar a ser delineada, pode-se começar a dar os primeiros passos da nossa integração na doutrina militar conjunta.



Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional

Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem condicionar o apoio e a colaboração da GNR às FFAA em missões de DN?	Na minha opinião, mais importante do que a interoperabilidade da 7.62 ou da frequência do rádio é a interoperabilidade humana. E, nesse aspeto, nós temos dado passos fundamentais nessa interoperabilidade. Atenção! Além de falarmos todos a mesma língua, falamos todos, mais ou menos, a mesma linguagem.
O grau de violência associado às operações militares limita a participação da GNR em missões de DN?	Depende de que operações militares estamos a falar (...) O facto de existir uma operação militar não quer dizer que haja contato físico e que haja um nível de violência elevada. (...) o nível de atrição e de violência tem que ser perfeitamente identificado e previsto.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	São tantas que até os EUA querem constituir uma força da mesma natureza. A GNR está por todo o lado e, portanto, conhece o território e a população; o emprego dos seus meios – não tenho dúvidas nenhuma – podem ser vantajosamente utilizados em termos de DN, caso assim haja necessidade.

Questões Formuladas	COR GNR INF Albano Pereira [Assessor do Comandante Operacional da GNR]
O atual ambiente de segurança internacional justifica um novo quadro de referência, constitucionalmente adequado, de segurança e defesa? Porquê?	A resposta a esta importante questão, conforme se encontra formulada, é não. (...) considera-se que não estão reunidas as condições exigíveis para proceder à alteração do texto da Constituição no âmbito da “segurança e defesa”; (...) as dificuldades que se têm verificado na cooperação entre as FFAA e as FFS não decorrem nem são suscetíveis de ser solucionadas por uma alteração do texto constitucional; (...) continuar a dedicar estudo a estas matérias, implementar e rentabilizar os mecanismos já estabelecidos nas leis (nomeadamente, os de cooperação interna horizontal), fiscalizar o seu cumprimento e responsabilizar, se for caso disso, os destinatários e utilizadores pelos desvios ao seu cumprimento são atividades mais adequadas a resolver os problemas existentes neste âmbito do que uma alteração da Constituição.
A articulação operacional existente entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas garante o cabal desempenho das suas missões no âmbito da DN? Como pode ser melhorada essa articulação?	As missões que as FFS podem realizar nas situações previstas para atuarem sob comando operacional do CEMGFA, é um aspeto muito importante para a adequada prossecução do princípio da legalidade e para fins de formação, de aquisição de capacidades e de treino, especialmente em relação à GNR. (...) a articulação operacional em apreciação é um instrumento de cooperação operacional e que ações de efetiva e saudável cooperação (horizontal) apenas são realizáveis se cada uma das instituições possuir autonomia orgânica, o que não se vem verificando em relação à GNR, pois que possui uma autonomia orgânica de direito em relação às FFAA mas não possui uma autonomia orgânica de facto (em especial, em relação ao Exército).
A GNR está apta e tem capacidades para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	Julga-se que esta matéria deve estar prevista em ato normativo de nível mais elevado do que despacho do Comandante-Geral da GNR, sob pena de ser a força suscetível de ser comandada a estabelecer à entidade ou entidades superiores as missões que estas lhe podem cometer. (...) as missões de natureza militar podem visar o aniquilamento físico de forças ou de elementos inimigos e que a formação, o treino e a aquisição de capacidades devem ser atempadamente prosseguidos, o que reforça a necessidade e a importância das missões militares que são mais suscetíveis de ser cometidas à GNR estejam previstas em ato legislativo. Decorrente da formação, do treino, da aquisição de meios e das práticas operacionais policiais, tanto ao nível interno como em missões internacionais, a GNR tem mostrado aptidão e algumas capacidades para realizar a globalidade das missões de natureza militar que estão previstas no RGSGNR.
O grau de violência associado às operações militares condiciona a participação da GNR em missões de DN? Em que medida?	Tanto a previsão legal (invocada) como o cometimento em concreto de missões militares à GNR (...) deve atender à natureza e às capacidades da GNR e ao nível de instrução e treino dos militares a envolver, ponderação cujo resultado deve conduzir a que as missões militares com grau de violência, em abstrato, mais elevado sejam cumpridas por forças militares das FFAA. Pelo contrário, as forças militares da GNR devem cumprir missões militares com um grau de violência, em abstrato, menos elevado, gestão que permite empenhar mais militares das FFAA em missões com um grau de violência mais elevado. A não ser assim, cair-se-ia na negação e na inversão da formação eficaz (e das atribuições) de uns e de outros.



Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem ser fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN? Que medidas devem ser adotadas para melhorar esses fatores?	O emprego de idêntica doutrina no âmbito da formação e do treino e o uso de meios e de equipamentos interoperáveis são inequivocamente fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN; (...) após a identificação das missões militares, e definidas eventuais prioridades, torna-se necessário organizar forças, instruir militares, adquirir meios e treinar (tanto o planeamento como a execução) para o cumprimento dessas missões. Na organização, na formação e no treino, tal como decorre da lei, deve empregar-se a doutrina que se encontrar em vigor nas FFAA. Com a periodicidade considerada adequada, devem realizar-se exercícios com forças das FFAA e da GNR, visando o treino integrado das missões militares previstas para serem cumpridas pela GNR.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	A previsão legal de a GNR poder cumprir missões militares nas situações de exceção (estado de guerra e estado de sítio), que resulta do facto de ser composta por militares, é o que verdadeiramente diferencia funcionalmente a GNR da PSP.

Questões Formuladas	COR GNR INF Francisco Rodrigues [Chefe do Gabinete de Ligação à Academia Militar]
O atual ambiente de segurança internacional justifica um novo quadro de referência, constitucionalmente adequado, de segurança e defesa? Porquê?	Penso que não. Com o atual quadro legislativo, encontram-se formas de participação e de interação entre a GNR e as FFAA. Este encontra-se, a meu ver, “suficientemente aberto”, atribuindo missões à GNR, no âmbito da DN. Julgo que a questão coloca-se mais ao nível da concretização operacional do que se encontra preconizado e da quebra de preconceitos ainda existentes quanto à utilização dos diversos atores, no âmbito da segurança e defesa.
A articulação operacional existente entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas garante o cabal desempenho das suas missões no âmbito da DN? Como pode ser melhorada essa articulação?	Como o referi anteriormente, a questão reside ao nível da decisão estratégica, dado que depois seria mais fácil a articulação operacional. Porventura, seria necessário a troca de experiências, leia-se, de partilha do conhecimento sobre capacidades e de colocar em locais de coordenação, de oficiais de ligação, que estabelecessem “pontes” e ajudassem no processo de decisão. Outros países, com estruturas idênticas às nossas, têm experiências bastante positivas destas realidades, contribuindo como uma mais-valia para o conceito de defesa nacional, inclusive na chamada “projeção externa”, ou se quisermos, do “prolongamento geográfico” da DN.
A GNR está apta e tem capacidades para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	Penso que de uma forma geral sim. No entanto, existe sectores onde teríamos que fazer alguns investimentos, nomeadamente no respeitante à formação específica de algumas missões e a equipamentos (incluindo viaturas e armamento).
O grau de violência associado às operações militares condiciona a participação da GNR em missões de DN? Em que medida?	Sendo a Guarda de natureza militar, esta tem de conviver com a possibilidade de agir em cenários onde o “grau de violência” poderá ser elevado, no desempenho de missões de carácter militar. Refiro no entanto, que tal pode acontecer em missões tático/policiais de alto risco ou em missões internacionais, a exemplo do Iraque.
Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem ser fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN? Que medidas devem ser adotadas para melhorar esses fatores?	Quanto a mim não existem fatores críticos de relevo, pelo menos aparentemente, a não ser a nível de comando e controlo, dado os instrumentos tecnológicos para este efeito, não operarem entre si. Quaisquer medidas para melhorar passam, a meu ver, por criar melhor coordenação e sinergias e ultrapassar estes constrangimentos tecnológicos.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	As principais vantagens prendem-se com a possível complementaridade e com o desempenho de tarefas de devem ser realizadas por forças policiais. O melhor conhecimento do terreno, o intrínseco relacionamento próximo com as populações, o emprego em situações de colapso das estruturas administrativas do Estado, entre outras, releva a importância e vantagem do emprego da GNR ou congéneres, em missões de DN.



Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional

Questões Formuladas	COR GNR Gervásio Branco [Juiz Militar]
O atual ambiente de segurança internacional justifica um novo quadro de referência, constitucionalmente adequado, de segurança e defesa? Porquê?	Sim. Porque a dicotomia ameaça interna/ameaça externa, deixou de fazer sentido. A abordagem às questões da segurança, deverá ser integrada e assente na complementaridade das respostas e não mais compartimentada.
A articulação operacional existente entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas garante o cabal desempenho das suas missões no âmbito da DN? Como pode ser melhorada essa articulação?	Não. Na prática não existe doutrina comum de emprego, nem se realizam exercícios em conjunto. Mas mais, dentro das FS, há que distinguir a que tem natureza militar, da civil e é sobre a GNR que deverá incidir o maior entrosamento com as FFAA.
A GNR está apta e tem capacidades para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	A GNR, apenas poderá intervir em conflitos de baixa intensidade. Carece contudo de armamento coletivo. No que concerne a outras missões militares, como sejam as usualmente descritas como as de proteção da área da retaguarda e de controlo de danos, sim. Precisa no entanto de mais treino operacional e de maior entrosamento com as FFAA, designadamente com o Exército.
O grau de violência associado às operações militares condiciona a participação da GNR em missões de DN? Em que medida?	Não me parece. A natureza militar da Guarda e a condição militar dos seus elementos, são fatores suficientes para não questionar qualquer condicionamento do género.
Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem ser fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN? Que medidas devem ser adotadas para melhorar esses fatores?	Ver resposta dada às questões 2 e 3.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	A principal vantagem prende-se com o denominado princípio da continuidade que permite ao poder político, sem quebras, passar de uma situação de normalidade, para uma de conflito, utilizando uma força que faz o interface entre as Polícias e as FFAA e que facilmente passa a depender dos comandos militares (CEMGFA). Acresce que a conflitualidade moderna se desenvolve muito junto das populações, mesmo nos aglomerados urbanos, o que para além de um bom conhecimento do terreno, que só a GNR pelo seu dispositivo de quadrícula possui, requer uma grande proximidade com as pessoas que também constitui uma característica da GNR. Por consequência para as missões de proteção das áreas de retaguarda e de controlo de danos é sem dúvida a força mais adequada. Isto para só falar no âmbito do TN, porque a DN também se exerce no exterior e também aí, a GNR pode acompanhar as FFAA em missões da mesma forma que a <i>Gendarmerie</i> francesa ou os <i>Carabinieri</i> italianos o fazem relativamente às suas FFAA.

Questões Formuladas	TCOR GNR INF Fernando Bessa [Chefe da Seção de Recursos Logísticos e Financeiros da Unidade de Controlo Costeiro]
O atual ambiente de segurança internacional justifica um novo quadro de referência, constitucionalmente adequado, de segurança e defesa? Porquê?	Não. Apesar de hoje ser muito defendido que a defesa e a segurança têm de ser percecionadas como um <i>continuum</i> , o que concordo. Concordo que os conflitos tradicionais se transformaram em assimétricos e que a sua génese passou a ser de índole religiosa ou económica em detrimento da territorial, mas essa assimetria é caracterizada pela existência de grupos terroristas que normalmente não atuam num cenário de guerra total. As suas ações estão direcionadas para alvos previamente selecionados e o combate a este tipo de ameaças faz-se com recurso a forças e serviços de segurança e estes sim, deveriam ser sujeitos a uma maior controlo e interação operacional com o objetivo de combater os novos tipos de desafios. Por outro lado, a delimitação entre segurança interna e externa que é preconizada na CRP só necessita de ser colocada em execução e ser devidamente coordenada.



Emprego da GNR em missões no âmbito da Defesa Nacional

A articulação operacional existente entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas garante o cabal desempenho das suas missões no âmbito da DN? Como pode ser melhorada essa articulação?	Do meu conhecimento e do tempo passado na parte operacional raramente foi abordada ou testada esta articulação. Creio que a nível estratégico estará, com certeza, coordenada, mas a nível operacional pouco tem sido feito. Creio que seria interessante que a Guarda tivesse a possibilidade de testar em operações combinadas as suas capacidades para colaborar na DN.
A GNR está apta e tem capacidades para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	Sim, creio que a GNR está apta e possui as capacidades necessárias para cumprir as missões de natureza militar que estamos habituados a planear (apoio área da retaguarda ou pontos sensíveis). Na atualidade a GNR possui um potencial que não pode nem deve ser negligenciado, pelo contrário deve ser potenciado. Por outro lado, também urge que se elenquem/reformulem, claramente, as missões que se pretendem manter/atribuir à GNR, uma vez que do ponto de vista legal, a LO prevê que a GNR deve cumprir no “âmbito da execução da política de DN e em cooperação com as FFAA, as missões militares que lhe forem cometidas”. Quais são essas missões? As que tradicionalmente estamos habituados a falar: proteção da área da retaguarda? Proteção de pontos sensíveis? Ou missões mais musculadas em caso de situações de guerra total, como o envolvimento em ações localizadas de combate?
O grau de violência associado às operações militares condiciona a participação da GNR em missões de DN? Em que medida?	Não. Porém importa esclarecer que a resposta tem por base um cenário de guerra efetivo, onde as FFAA defendem a independência nacional, primado do interesse nacional. Num caso concreto destes, o país tem de ter a capacidade de utilizar todos os seus recursos humanos e materiais, até mesmo os imateriais, com o objetivo de fazer face aos desafios que lhe sejam colocados (fala-se deste princípio fundamental da segurança e defesa, sem que se pretenda ignorar os restantes princípios). Numa situação destas, creio que não haverá tempo ou oportunidade para que o grau de violência possa condicionar a participação da GNR em missões de DN, bem como de outros atores de segurança. Todos os recursos serão pertinentes e necessários para o esforço final: a defesa da independência e integridade nacionais.
Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem ser fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN? Que medidas devem ser adotadas para melhorar esses fatores?	Sobre estes pilares fundamentais, considero que a sua efetivação e implementação são de suprema importância, só desta forma se poderá atingir um nível de coordenação de esforços aceitável para o sucesso da segurança e defesa nacionais. Assim, preconiza-se que numa estratégia de médio e longo prazo deveriam ser implementados doutrina, treino e interoperabilidade de meios que permitisse uma gestão criteriosa das capacidades a qual deveria estar concentrada num centro nacional de crises ou outra designação escolhida, onde estariam presentes todos os atores de segurança e defesa.
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	Sobre esta questão, é importante referir que o emprego de forças de segurança com as características das forças tipo <i>gendarmérie</i> é importantíssimo pela sua capacidade, doutrina e estatuto, ou seja, são forças mais robustas, nas capacidades e nos meios que possuem, e estão vocacionadas, devido ao seu estatuto e formação, para trabalharem com as forças armadas. Não é por acaso que no âmbito da NATO foi criada a <i>Multinational Specialized Unit</i> e a nível da União Europeia a EUROGENDFOR que são constituídas por forças de segurança de tipo <i>gendarmérie</i> que estão aptas a atuar em cenários de após guerra, ou seja, na transição de uma situação de guerra para a reconstrução de um Estado de Direito, conseguindo colmatar um <i>security gap</i> que normalmente é criado. Por analogia, pode-se referir que a GNR possui um elevado potencial para desempenhar missões de defesa nacional, mas não se pode ter uma atitude de exclusividade nestas áreas porque as outras forças de segurança o poderão fazer, quando mais não seja no limite das capacidades.

Questões Formuladas	TCOR GNR INF Paulo Silvério [Diretor dos Cursos de Promoção a Oficial Superior da GNR]
O atual ambiente de segurança internacional justifica um novo quadro de referência, constitucionalmente adequado, de segurança e defesa? Porquê?	Não considero que o texto constitucional português esteja desajustado ao contexto atual de segurança e defesa. (...) O texto constitucional vigente separa claramente as funções das FFAA, que devem estar, especialmente adstritas às missões externas, das funções de segurança interna, que devem ser cumpridas, com especial esforço, pelas FFSS. Assim, acontece na realidade. (...) não é necessário qualquer alteração ao regime constitucional. A acontecer, seria o de autonomizar a segurança interna do título IX – Administração Pública, do texto constitucional e criar um título específico, como acontece para a DN.



A articulação operacional existente entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas garante o cabal desempenho das suas missões no âmbito da DN? Como pode ser melhorada essa articulação?	<p>Não temos dúvida que garante. A existência de uma FS de natureza militar, só por si, assegura a articulação operacional. (...) As capacidades das FFS que existem são ajustadas, para as missões que podem desempenhar de DN. É necessário estudar o ambiente externo e ajustarmos, através da estratégia genética, as capacidades que necessitamos para a referida ambição política. Por fim, adquirir-se os meios necessários. Ao nível das FFAA deveríamos realizar a avaliação exposta no parágrafo anterior. A articulação potencia-se com a existência de treinos e exercícios conjuntos, que por questões de crise económica se realizam em número muito reduzido, em nossa opinião.</p> <p>As melhorias obtêm-se também pela formação. A este nível, consideramos existir uma lacuna nos cursos de formação e especialização das FFAA (CPOS, CEMC e CPOG), porque deveriam ser ministradas mais matérias de SI.</p>
A GNR está apta e tem capacidades para cumprir todas as suas missões de natureza militar?	<p>A GNR nunca esteve tão apta a desempenhar tais funções. Tem quadros de Oficiais qualificados pela Academia Militar, enquadra-se na doutrina militar, tem equipamento e treino suficiente que lhe asseguram a “<i>self protection</i>”. Para além do exposto, tem regime jurídico e unidades específicas para ser empenhadas em certas missões militares, com elevado nível de ameaça. A formação de oficiais na Academia Militar e no Instituto de Estudos Superiores Militares dota a GNR de Oficiais altamente qualificados, para desempenharem missões policiais e militares.</p>
O grau de violência associado às operações militares condiciona a participação da GNR em missões de DN? Em que medida?	<p>O grau de violência nas operações militares, deve ter por referência os níveis de ameaça. De acordo com a doutrina e de forma genérica, os níveis de ameaça são:</p> <p><u>Nível de ameaça I</u>: ações desenvolvidas por agentes controlados pelo IN, simpatizantes com o IN, terrorismo e demonstração de tumultos;</p> <p><u>Nível de ameaça II</u>: ações desenvolvidas por forças de guerrilha, forças não convencionais e pequenas unidades táticas;</p> <p><u>Nível de ameaça III</u>: Forças convencionais com ataques aéreos e armas NBQR.</p> <p>Pelo exposto, concluímos que a GNR deve ser empenhada, sobretudo, nos teatros de operações com nível de ameaça I e II. Em casos de extrema necessidade, simplesmente deve cumprir. Partilhamos da opinião que as missões cumprem-se e não se escolhem!</p>
Em que medida a doutrina, o treino e a interoperabilidade de meios e equipamentos podem ser fatores críticos de sucesso na participação da GNR em missões de DN? Que medidas devem ser adotadas para melhorar esses fatores?	<p>Infelizmente, não existe nenhum ciclo de planeamento estratégico fortemente enraizado em Portugal. Todo o processo de planeamento estratégico exige retroalimentação e avaliação permanente. As capacidades da GNR estão ajustadas ao que se pretende politicamente? Os meios, equipamentos, doutrina e capacidades são ajustadas à realidade? Uma resposta negativa às perguntas indica que o ciclo estratégico deve ser reavaliado. Neste sentido, a estratégia genética deve elencar novas capacidades, a estrutural deve avaliar as nossas vulnerabilidades e a operacional implantar medidas para potenciar as nossas potencialidades. Este processo deve ser permanente e não estar submetido a contingências económicas ou ideias pré-concebidas pouco sustentadas. (...) Neste sentido, pugnamos por um conceito estratégico de segurança interna, que permita fixar por períodos superiores ao da vigência das legislaturas o que se pretende das FFSS. A existência de um conceito estratégico de segurança interna, seguramente que contribuía para um verdadeiro planeamento estratégico de capacidades.</p>
Quais as principais vantagens do emprego de uma força militar com as características da GNR em missões de DN?	<p>Arguimos deste logo, pela interoperabilidade com as FFAA. (...) Qualquer força de polícia de natureza militar, deve ser considerada como uma mais-valia para a SN. Desde logo, porque são rentáveis. Em tempo de paz, exercem as funções de polícia e em termos de guerra conseguem ser empenhadas de forma conjunta ou combinada com as FFAA. Por outro lado, são Forças que no dia-a-dia desempenham funções próximas das populações a proteger e deste logo, estão aptas, em permanência, a serem empenhadas em operações que visem proteger vítimas vulneráveis. É nas ideias expostas que a NATO encoraja ao “<i>Comprehensive Approach</i>” e a UE ao Enfoque Integral. Deste empenhamento consolida-se a proficiência operacional. O rumo no Direito Internacional é o apelo pela proteção das pessoas. Este é mais facilmente obtido, pelo esforço das polícias de natureza militar. Para além das vantagens indicadas salientamos o aumento da proficiência do vetor militar e a garantia da não existência de “<i>security gap</i>”. Este “<i>gap</i>” de segurança existe entre as Forças Armadas e as forças civis, em todos os teatros de operações. Neste âmbito, as Forças de Polícia de natureza militar asseguram a necessária interligação.</p>



Apêndice 3 – DVD com transcrição das Entrevistas



Apêndice 4 – Linha de Orientação Metodológica

